

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y PENALIZADOR”

T E S I S

QUE PRESENTA:

DANIEL DÍAZ VALADEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: MTRO. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

CIUDAD UNIVERSITARIA 2007 .



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS:

A MI DIOS, JESU CRISTO

Le doy las benditas gracias por haberme permitido llegar a este momento tan importante de mi vida, así mismo por darme la oportunidad de seguir luchando en esta vida y superar los momentos difíciles.

A MIS HIJOS, OSCAR DANIEL DIAZ GARCIA Y DIEGO DIAZ GARCIA.

Que son la razón de mi vida y quienes me siguen motivando día a día para seguir adelante, y quienes en todo momento me han alentado para llegar a esta instancia y no desistir en lo que tanto he deseado, por lo que espero que esto les sirva de aliciente para que ellos también busquen con ahínco todo lo que se propongan.

A MI ESPOSA, MARIA TERESA GARCIA ROJAS

A quien amo con mi alma y quien siempre me ha brindado su amor, cariño y apoyo, quien siempre me da aliento a continuar y no desistir de lo que tanto he deseado, que es llegar a esta instancia de mi vida, además de que en los momentos difíciles en todo momento ha estado a mi lado dándome consejos y ánimos para continuar bregando en esta vida.

A MIS PADRES, ANTONIO DIAZ SAUCEDO Y MARIA GUADALUPE VALADEZ GONZALEZ.

A quienes en este momento les digo que los amo, en primer lugar por que me dieron la vida y su amor, por lo que con profundo cariño y respeto, quienes pacientemente esperaron este momento ya que nunca abandonaron la ilusión y cada que podían me hacían recordar que únicamente me faltaba un poquito para lograr por lo que tanto había luchado.

A MIS HERMANOS, ALEJANDRO DIAZ VALADEZ, CLAUDIA DIAZ VALADEZ Y FABIOLA DIAZ VALADEZ.

Quienes siempre me dieron palabras de aliento en los momentos difíciles de mi vida y para los que siempre he tratado de ser un ejemplo

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A la cual siempre quise pertenecer y la cual me permitió ser parte de ella, por lo que soy un orgulloso universitario.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Que me acogió en sus aulas, aprendiendo en ella la Ciencia Jurídica impartida por sus excelentes catedráticos, conocimientos que ahora en día me permiten enfrentarme a la vida con bases sólidas y sin temores.

AL LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA, Mi director de tesis y Director del Seminario de Derecho Administrativo.

Que me apoyo y brindo las facilidades necesarias para la elaboración de mi tesis, ya que sin su auxilio constante hubiera demorado aún más la terminación del presente trabajo.

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y PENALIZADOR”

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1	Estado.....	1
	Territorio.....	4
	Población.....	5
	Gobierno.....	6
1.2	Derecho administrativo.....	8
1.3	Derecho penal.....	13
1.4	Punibilidad.....	23
1.5	Delito.....	25
1.6	Infracción administrativa.....	26
1.7	Penas.....	33
1.8	Sanciones.....	35

CAPÍTULO SEGUNDO

ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

2.1	Clasificación de la administración pública.....	37
	Administración pública centralizada.....	39
	Administración pública descentralizada.....	40

Administración pública desconcentrada.....	42
Administración pública paraestatal.....	43
2.2 Elementos del derecho administrativo.....	46
2.3 Relación entre la administración pública y el derecho administrativo mediante el acto de administración y el acto administrativo.....	48
2.4 Conductas consideradas erróneamente como infracciones cívicas.....	67

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO PENAL Y DELITOS

3.1 La pena como consecuencia del delito.....	70
3.2 Clasificación de los delitos.....	82
3.3 El derecho penal como regulador de penas.....	93
3.4 Conductas consideradas erróneamente como delitos.....	103

CAPÍTULO CUARTO

TEORÍAS SOBRE EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO

4.1 Teoría del derecho penal.....	108
4.2 Teoría del derecho administrativo.....	118
4.3 Teoría ecléctica.....	125
4.4 Posición personal.....	128

CAPÍTULO QUINTO

DIFERENCIAS ENTRE DELITO E INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

5.1 Delito, su definición y elementos.....	131
--	-----

5.2	Infracción administrativa, su definición y diversas acepciones.....	140
	Acto positivo o negativo.....	140
	Los sujetos intervinientes.....	140
	El objeto de la infracción.....	140
	El resultado de la infracción.....	141
	Sanción administrativa.....	141
5.3	Artículos 13, 21 y 102 constitucionales.....	142
5.4	La interrelación entre ellos.....	149
	Conclusiones.....	150
	Bibliografía.....	154

INTRODUCCIÓN

En toda obra literaria es importante que se elabore una introducción, a través de la cual el lector, antes de abrir sus páginas principales conozca el contexto general de la obra, con el fin de despertar el interés en la lectura de quien pretende leerlo por vez primera. La tesis de licenciatura no es la excepción, por lo que en las siguientes líneas introduciré al lector al contenido del trabajo y la propuesta ideológica que a su interior manejo.

Precisamente por el contenido técnico del mismo el lector encontrará en el primer capítulo el desarrollo de los conceptos fundamentales que se manejan a lo largo de la obra. Los conceptos a que me refiero son: Estado y de forma breve los elementos que le componen; derecho administrativo, su ubicación dentro de las dos principales ramas del derecho y las ramas de la ciencia jurídicas que se han desprendido de sus principios; derecho penal dentro del que se manejan conceptos como el de delito, punibilidad y pena y diferenciarlos de los conceptos de infracción administrativa y sanción.

Toda vez que uno de los conceptos fundamentales es el de la infracción y sanción administrativa, en el capítulo segundo se aborda la teoría de la administración pública, las formas de organización administrativa, las principales funciones a cargo de la administración pública, las relaciones que ésta última guarda con el derecho administrativo. Asimismo ha sido importante abordar la teoría del acto administrativo, pues de él pueden emanar obligaciones para los particulares como

cuando por virtud de la comisión de una infracción administrativa se impone una sanción por autoridad de la misma naturaleza.

En el capítulo tercero se desarrollan algunos aspectos de suma importancia para el derecho penal. La pena es al delito como la sanción a la infracción administrativa; sin embargo su principal diferencia formal es el órgano que lo emite. En el primer caso actúa el juez penal, mientras que en el segundo, la autoridad administrativa. En sus párrafos se hace mención sobre la evolución de la pena y se citan algunas alternativas que mejoren el sistema penal. Por otra parte, el estudio de la clasificación de los delitos nos permite ver que la pena tiene graduaciones de acuerdo al bien jurídico que tutela la norma penal y la gravedad de la conducta del agente, de tal suerte que se pueden advertir distintos matices de la sanción jurídica y comparar la pena con la infracción administrativa.

En el capítulo cuarto, se desarrollan algunas teorías en que se funda el derecho penal y su separación de otras ramas de la ciencia jurídica; su fusión con otras ramas del derecho para dar nacimiento a nuevas disciplinas jurídicas, como el caso del derecho penal administrativo. En su contenido ya se empiezan a desarrollar ideas en que se basa la diferenciación de la pena y la sanción administrativa.

En el capítulo quinto se definen y diferencian conceptos como el de delito e infracción administrativa, y para concluir hablo sobre la relación que existe entre los artículos 13, 21 y 102 constitucionales.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 ESTADO

El origen etimológico de la palabra Estado proviene de la voz latina *status* y *statui*, así como del vocablo *statum*, con lo que significaba estar de pie.

La ciencia del derecho administrativo y también la del derecho penal estudian una parte de la administración pública y su actividad, por lo tanto, para ubicarla dentro del todo social es necesario hacer referencia aunque sea de forma muy breve, al Estado.¹

Son muchos los juristas y los versados en el derecho público, los que han querido definir al Estado, entre ellos *George Jellinek*, para quien se concibe como *“la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”*.²

En la opinión de *Max Weber* *“caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo- cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orienta la actividad- acción de asociación- del cuadro administrativo (a su vez regula por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no solo frente a los miembros de asociación- que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento-*

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 15ª edición. Porrúa. México; 2000. p, 99.

² JELLINEK, George, “Teoría general del Estado”, Compañía editorial continental. México; 1956. p, 145.

*sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación”.*³

El término Estado fue adoptado por vez primera en nuestra Norma Fundamental por el constituyente de 1916- 1917, refiriéndose a los órganos de autoridad, en el texto original del artículo 5; aunque en la legislación secundaria, el término se ocupó en la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1857, cuando Don Benito Juárez ya comenzaba su lucha por lograr la separación entre la Iglesia y el Estado.⁴

Señala el Doctor *Ignacio Burgoa Orihuela*⁵ que el estudio en torno al Estado es uno de los temas mas complicados que enfrenta el pensamiento jurídico político. Muestra de ello, es la existencia de una serie variada de teorías que tratan de explicar este fenómeno sociopolítico, que a pesar de tener muchas coincidencias, también las hay diferencias.

Se debe reconocer que cada uno de los autores que crean su propia teoría lo hacen con auténticas pretensiones científicas, aunque no lleguen al mismo resultado. Por tanto, la diversidad e incluso contrariedad que se desprende de la doctrina del Estado no me parece asombroso, pues siendo el fenómeno estatal tan

³ Autor citado por ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional” editorial harla. México; 1999. p. 32

⁴ Loc. Cit. Las Leyes de Reforma constituyen un antecedente jurídico político en donde se advierte claramente el rompimiento político entre la iglesia y el Estado. No más fueros para los miembros de la iglesia.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Diccionario de derecho constitucional. Garantías y amparo” sexta edición. Porrúa. México; 2000. P. 144.

complejo se puede apreciar desde distintos puntos de vista mediante un criterio parcial que por necesidad culminan en la creación de conceptos incompletos.

Es importante precisar que el Estado no constituye una mera concepción abstracta de la mente humana, tampoco es un simple ideal del pensamiento, ni es producto de su imaginación. No denota un deber ser, sino un ente positivo, cuyo concepto debe contemplar todos aquellos elementos que se observen de la realidad en donde se encuentra su ser, de donde debe desprenderse su concepto.

El Estado es un fenómeno complejo que no solo comprende su territorio, tampoco su población, su gobierno, tampoco lo es el poder, ni el orden jurídico en si mismo y de forma aislada⁶. El Estado se conforma por todos estos elementos y aun mas, los que se interrelacionan para dar a este fenómeno su genuina connotación.⁷

Un concepto de Estado con tintes administrativistas es el que brinda el Dr. *Acosta Romero* al momento en que lo concibe como *“la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”*⁸

⁶ **KELSEN**, Hans “Teoría general del derecho y del Estado”, 2ª edición, traducido por Eduardo García Maynez. Textos universitarios UNAM, México; 1995. P. 215

⁷ Cfr.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio.- Op. Cit pp. 144 a 146.

⁸ **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Op. Cit. p, 102.

Cabe reconocer que definir el fenómeno estatal no es una tarea fácil para quien desea llevarla a cabo, puesto que de la doctrina escrita sobre el tema se ven variadas e incompletas propuestas que ponderan alguno de los elementos que conforman al Estado, pero incapaces para describirlo en su totalidad.

Desde el particular punto de vista del Dr. *Burgoa*, los elementos que componen el Estado son:

Territorio.- Es el asiento permanente de la población, además de ser un factor que influye sobre el grupo humano que reside en éste, moldeándolo a sus propias condiciones. Validamente se puede decir que el territorio es un elemento geográfico dentro del cual interactúan las comunidades humanas, los factores climatológicos, los recursos económicos, naturales, entre otros que son estudiados dentro de otras disciplinas.

Entre el Estado y el Territorio existe una relación de *imperium* mas no de *dominium*, toda vez que el ente estatal no ejerce sobre éste, el derecho de propiedad, ni derecho real alguno. Es entendible que el territorio no solo abarque lo que suele llamarse continente, sino que comprende además el mar territorial y el espacio aéreo.

Por lo expuesto se concluye que: el territorio, como elemento del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce *imperium* a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, la demarcación geográfica dentro de las que estas se desempeñan.

Población.- Es el conglomerado humano que reside en un determinado territorio. Se trata de un elemento sumamente complejo, visto desde el aspecto sociológico, cultural, económico, étnico, religioso y lingüístico, que se constituye por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Pese a la diversidad humana que compone a la población, dicho poder los alcanza de una u otra forma. Si bien es cierto que el derecho debe perseguir el principio de igualdad, esto no puede significar que se trate igual a los desiguales⁹, mediante el orden constitucional y legal que rige dentro del estado, pero ninguno de ellos puede dejar de ser centro de imputación normativa.

El mismo autor diferencia entre los vocablos población, nación o pueblo, utilizando los últimos como su equivalente desde la perspectiva sociológica. La nación o pueblo *“son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma”*.¹⁰

La población se compone de elementos distintos, tales como grupos de extranjeros, minorías nacionales, y otros; pero la nación o pueblo tomada como una comunidad natural es antes del estado y la causa que lo origina.

⁹ El artículo 2 de la Constitución general de la Republica reconoce la compleja composición de elemento población como parte sustancial del estado, y en su primer párrafo dispone: “La nación tiene una composición pluricultural sustentado originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...”

¹⁰ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Op. Cit. p. 206.

Gobierno.- Normalmente al gobierno se le ha identificado con los órganos del Estado en que deposita el Poder Ejecutivo, excluyendo al resto, aunque desde mi particular punto de vista los órganos del Legislativo gobiernan mediante sus actos de naturaleza legislativa o de control de la administración pública; asimismo, el Judicial gobierna mediante la aplicación de las normas en los casos concretos en donde hay controversia. Malamente se han excluido a los dos poderes cuando el acto de gobierno de cualquiera de ellos comprende los siguientes elementos: unilateralidad, inoperatividad y coercitividad.

Las relaciones de gobierno son de supra a subordinación, cuyos efectos subjetivos se encuentran colocados en distinto plano, en donde los órganos de autoridad están por encima del gobernado. En las relaciones que tiene este carácter, las autoridades desempeñan frente al gobernado un acto de gobierno, cuya unilateralidad radica en la inexistencia de la manifestación de la voluntad por parte del particular a quien va dirigido el acto; es imperativo por que se puede imponer aun en contra del gobernado quien tiene la obligación de obedecerlo, facultándose la coercitividad cuando media oposición de la persona física o moral contra quien debe ejecutarse el acto de autoridad. Por tanto el acto que provenga de alguna autoridad y que no comprenda alguno de los elementos mencionados no es un acto de gobierno propiamente dicho¹¹.

¹¹ *Ibíd.* pp. 206 y 207.

Para *Ignacio Burgoa* el gobierno es “el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenecen, y en su acepción dinámica se revela en sus propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.”¹²

En la concepción de *José Gamas Torruco* el “gobierno significa conducción o dirección, el timón de la nave. Desde hace siglos se califica como gobierno al ejercicio del poder a través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la atención y dirección que a través de decisiones y acciones se dé a las demandas y apoyos sociales.”¹³

Hans Kelsen afirma que el principal problema de la política es la clasificación de los gobiernos. En su concepción, el gobierno puede ser democrático o autocrático. En el primero la voluntad representada en el orden jurídico del Estado se identifica con la voluntad de sus súbditos; es decir, es legítima. En lo que sea llamado democracia a través de los siglos se hace referencia a un gobierno en que las decisiones y acciones del sistema político se producen mediante la participación de los afectados por dichas medidas, involucrando al número mayor de individuos

¹² **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, “Derecho Constitucional mexicano” duodécima edición. Porrúa. México; 1999. P. 401.

¹³ **GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho Constitucional mexicano” Porrúa y UNAM. México; 2001. P. 277.

que componen la sociedad.¹⁴ De forma contraria, en la autocracia se advierte impone la voluntad de unos cuantos sobre la mayoría. En esta forma de gobierno, los súbditos no participan en la creación del ordenamiento jurídico, por lo que de forma alguna se puede garantizar la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.¹⁵ Esta circunstancia tiene una peculiar repercusión en el derecho penal, puesto que una represión excesiva no sería tolerada por la gente, y por otro lado, un régimen de impunidad, tampoco es algo que los ciudadanos deseen.

1.2 DERECHO ADMINISTRATIVO

Personalmente coincido con el contenido de la definición de derecho que nos proporciona el jurista mexicano *Miguel Acosta Romero*, quien concibe el derecho como *“un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con un profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a un determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores*

¹⁴ En el caso de México, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas no se hace de forma directa, ya que como en cualquier Estado el elemento poblacional es sumamente cuantitativo lo que hace imposible la intervención directa de todas las personas que componen este elemento. No obstante, se ha creado una ficción jurídico- política a través de la cual la población puede participar en dichas decisiones de forma indirecta eligiendo a quines nos van a representar (dentro de un Estado federal) dentro del Congreso General de la Republica y en los Congresos estatales en donde residimos. La elección de nuestros representantes es directa pero ya representándonos, estos se presume, adoptan decisiones que van a beneficiar a sus representados. En este sentido lo que hoy denominamos democracia contiene las siguientes notas que le caracterizan: libre participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones políticas a través de sus representantes y; libre oposición de los individuos al poder organizado. Cfr.- **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Derecho constitucional mexicano”, 33ª edición, Porrúa, México; 2000. pp. 99 y 100.

¹⁵ **KELSEN**, Hans, “Teoría general del derecho y del Estado Op. Cit. Pp. 335 a 337.

*que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social.*¹⁶

De la bibliografía tan extensa que se puede consultar se desprende de algunos autores que tienen una concepción mucho más reducida del derecho, pero *Acosta Romero*, atiende distintos elementos que confluyen en las relaciones humanas jurídicas. Por su amplitud, el estudio científico del derecho y de sus normas se ha especializado en distintas ramas, entre las cuales está el derecho administrativo.

El derecho administrativo es aquel que tiene como contenido el funcionamiento y estructura de la administración pública, si se le ve desde el punto de vista formal; aunque también han sido esbozadas definiciones que atienden a la naturaleza de la función administrativa, sin importar el órgano de que se trate.

Hauriou ha definido la materia como la rama del derecho público que regula la organización de la administración pública y las diversas personas encargadas de ello; los derechos y facultades que éstas personas tienen para el manejo de los servicios públicos; el ejercicio de estas facultades y las consecuencias que se derivan de ello.¹⁷

¹⁶ **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Op. Cit. p. 11.

¹⁷ Autor citado por **FRAGA**, Gabino, "Derecho administrativo", 38ª edición. Porrúa. México; 1998. p. 91.

Los realistas critican el concepto subjetivista y añaden que el derecho administrativo se conforma por el conjunto de reglas jurídicas relativas a los servicios públicos.¹⁸

Desde mi particular punto de vista, su visión del derecho administrativo es aún más miope que la de los formalistas o subjetivistas que critican, pues si bien es cierto, el derecho administrativo trata lo relativo a los servicios públicos, no se detiene en ésta sola actividad, abarcando por supuesto un campo de actuación mucho más amplio, en que se incluye no solo el aspecto formal, sino también el ámbito material de actuación de los órganos estatales.

Asimismo, se puede concebir el derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan los actos del Estado con los particulares. Sin embargo, como en las anteriores, solo se trata de una visión parcial del contenido del derecho administrativo, pues tanto el derecho constitucional y el procesal comparten este mismo contenido. Quienes piensan así, dejan afuera el cúmulo de relaciones que surgen dentro de la misma esfera administrativa. Pero tampoco podemos compartir la idea que postula que el derecho administrativo es el marco regulador del Estado para el cumplimiento de sus fines, pues no se puede confundir al derecho administrativo con el derecho público.

En síntesis, para *Gabino Fraga*, el derecho administrativo tiene como ámbito de regulación la estructura y organización del Poder encargado, normalmente, de la

¹⁸ Ibidem. p, 92.

función administrativa; los medios patrimoniales y financieros que necesita la administración para su sostenimiento y con ello, garantizar la regularidad de su actuación; el ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa; la situación de los particulares con respecto a la administración.¹⁹

El Dr. *Acosta Romero* nos brinda dos definiciones del derecho administrativo, una amplia y otra restringida. En sentido lato *“es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización estructura y actividad de la parte del estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos de estado, con otros entes públicos y con los particulares.”*²⁰

Justifica la concepción amplia en el enorme andamiaje jurídico que sirve al Estado para cumplir con su función administrativa, de derecho público, de derecho privado, se regula por normas técnicas, costumbres, usos, contratos, etc.

En sentido restringido, el mismo autor lo concibe como *“el conjunto de normas de derecho público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad.”* Esta conciente que ésta definición no le alcanza para abarcar todo el fenómeno de la administración a cargo del Estado; sin embargo, la mayoría de los tratadistas de la materia coinciden en dicha concepción.²¹

¹⁹ Ibidem. p, 93.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. p, 12.

²¹ Acosta Romero se basa en las definiciones de los siguientes autores para llegar a su propia conclusión. Villegas Basavilbaso, Georges Vedel, Enrique Silva Cimma, Andre de Laubadére, y Marcel Waline.

Alfonso Nava Negrete sostiene que cualquier rama del derecho se debe ver como regla y como disciplina, simultáneamente. En el primer sentido, el derecho administrativo debe verse como el conjunto de normas que regulan o rigen; en su segunda acepción se debe ver como la ciencia o disciplina, que investiga, formula principios, conceptos y teorías; sin embargo reconoce que los doctrinarios son más enfáticos en el primero de ambos sentidos, por lo que finalmente concluye en la siguiente definición. El derecho administrativo “Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración.”²²

Dada la amplitud del derecho administrativo, para efectos académicos, didácticos y aún en la praxis jurídica se ha derivado otras ramas, que son consideradas, por el hecho de su génesis, como administrativas; bien sea porque se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, y porque guardan una estrecha relación con su tronco común, pero que al mismo tiempo han adquirido autonomía, tal es el caso del derecho forestal, el derecho agrario, derecho educativo, derecho económico, derecho intelectual, derecho industrial, derecho militar, derecho fiscal, derecho ecológico, protección al consumidor, electoral, penitenciario, aduanero, portuario, urbanístico, turístico.

²² **NAVA NEGRETE**, Alfonso. Derecho administrativo, “Diccionario de derecho administrativo”, Porrúa y UNAM. México; 2003. p, 100.

Acosta Romero afirma que no se trata de una enunciación limitativa, sino simplemente ejemplificativa, del fenómeno desconcentrador del derecho administrativo.²³

1.3 DERECHO PENAL

Según el autor *Raúl Goldstein*, citando a *Jiménez de Asúa*, el derecho penal es “*El conjunto de normas y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio del poder sancionador y preventivo del Estado, estableciendo el concepto del delito como presupuesto de la acción estatal, así como la responsabilidad del sujeto activo, y asociando a la infracción de la norma una pena finalista o una medida aseguradora*”.²⁴

Por tanto, se trata del Conjunto de normas ético – jurídicas, que son consideradas en un lugar y tiempo determinados, como absolutamente indispensables para el mantenimiento de la paz social, y que por tal motivo son adoptadas por el Estado mediante la imposición de las sanciones mas graves.

Es la rama del derecho que regula la potestad pública de castigar y aplicar medidas de seguridad a quienes cometan las infracciones punibles.²⁵

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. pp, 69 y 70.

²⁴ GOLDSTEIN, Raúl, “Diccionario de derecho penal”, Bibliográfico OMEBA. Argentina; 1962. P. 178. PUYO JARAMILLO, Gil Miller, “Diccionario jurídico penal”, Ediciones librería del profesional. Colombia; 1981. P. 131.

²⁵ Ibidem. p. 179.

Zaffaroni advierte que el concepto de derecho penal es equívoco, principalmente, porque la mayoría de los autores confunden el derecho penal con la ley penal, es decir, el todo con una parte. Antes de darnos una definición de derecho penal, el autor en comento señala la importancia que tiene la racionalidad de los límites de cualquier definición en que se manifieste su intencionalidad, y en tal virtud llega a lo siguiente:

*“Derecho penal es la rama del saber jurídico que, mediante la interpretación de las leyes penales, propone a los jueces un sistema orientador de decisiones que contiene y reduce el poder punitivo, para impulsar el progreso del estado constitucional de derecho.”*²⁶

El mismo autor citado reconoce que las definiciones por antonomasia son un acto de poder, son arbitrarias, y por su naturaleza son parciales. Agrega que la contención y reducción del poder punitivo, planificado para el uso judicial por el derecho penal; impulsa el progreso del Estado de Derecho. Páginas adelante afirma que el Estado de Derecho no existe, aunque reconoce la existencia de un Estado de Policía, consecuentemente, mientras más represión existe menos Estado de derecho hay. Se trata de dos realidades que conviven, y que el incremento de una de ellas necesariamente reduce a la otra. *“El estado de derecho es concebido como el que somete a todos los habitantes a la ley, y se opone al estado de policía, en que todos los habitantes están subordinados al poder del que manda.”*²⁷

²⁶ **ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, “Derecho penal, parte general”, Porrúa. México; 2001. p. 4.

²⁷ *Ibidem.* p, 5.

En todas las sociedades contemporáneas se institucionalizan o formalizan el poder a fin de seleccionar un determinado número de personas, a las que se somete mediante la coacción con el objeto de imponerles una pena. A ésta acción se le conoce como criminalización y no es producto del azar, sino del sistema penal. Asimismo, el sistema selectivo de criminalización se lleva a cabo en dos etapas, a saber: primaria y secundaria. En la primaria se trata del acto y efecto de sancionar una ley penal material, que incrimina o permite la punición de ciertas personas, lo que reduce la labor a una de corte meramente legislativo, mientras que la etapa secundaria consiste en su aplicación mediante la intervención de las instituciones para lo cual fueron creadas, tales como las policías, los jueces y el sistema penitenciario.²⁸

También se suele designar como derecho criminal, derecho punitivo o derecho de castigar. Se le suele designar así a la ciencia que tiene por objeto las expresadas normas constitutivas del derecho penal objetivo; entonces, el derecho penal es definido como conjunto de reglas y como ciencia de estudio jurídico.

Para *Enrique Díaz Aranda* el derecho penal se puede definir desde la perspectiva subjetiva y objetiva, tal y como lo haré a continuación:

Por derecho penal subjetivo entiende *“la facultad del Estado para prohibir las conductas consideradas como delitos, e imponer las sanciones penales a quienes las realizan.”*²⁹

²⁸ Ibidem. pp, 6 y 7.

²⁹ **DÍAZ ARANDA**, Enrique, “Derecho penal, parte general”, Porrúa y UNAM. México; 2002. p, 4.

Si se trata de la facultad de imponer las penas, entonces habrá de remitirse a la facultad legislativa prevista de los artículos que van del 71 a 79 de la Constitución Federal. De acuerdo al propio mecanismo constitucional, en el procedimiento legislativo ordinario pueden participar las legislaturas de los Estados, el Ejecutivo Federal y los miembros del Congreso de la Unión, sin que ello signifique un rompimiento del principio de división de poderes³⁰ consagrado en nuestra Norma Fundamental en el artículo 49.

Previos los trámites legislativos de ley (discusión, y debate del proyecto antes de que se emita dictamen) la legislatura local o el Congreso Federal deberán aprobar la iniciativa de ley penal³¹, o reforma de su texto. Al momento de aprobar su contenido, el Congreso ejerce su facultad para establecer delitos y por ende, fijar los castigos correspondientes, con fundamento en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

³⁰ Los principales precursores en el bosquejo del principio de la división de poderes provienen de Inglaterra, tras haber dejado huella de su pensamiento en las siguientes obras: **LOCKE**, John. “Tratado del Gobierno Civil”, Traducido por Amando Lázaro Ros, Aguilar editora, Argentina; 1963. y **MONTESQUIEU**, Charles. “El Espíritu de las Leyes”, Traducido por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, editorial Tecnos, España; 1987.

³¹ Miguel Ángel Camposeco opina que antes de dar inicio a la elaboración de un proyecto se deben seguir una serie de pasos previos como son: la integración del grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información. El mismo autor sugiere la forma siguiente para la presentación de las iniciativas de Ley o decreto: 1. La Cámara a la que se dirige. 2. El nombre del autor de la iniciativa. 3. La exposición de motivos. 4. El fundamento constitucional y el derecho para iniciar Leyes o decretos. 5. La denominación de la Ley o decreto. 6. El cuerpo normativo propuesto. 7. Las disposiciones transitorias. 8. El lugar y fecha en donde se produce el documento. 9. El nombre y firma de quien promueve. Ver **CAMPOSECO CADENA**, Miguel, “de las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)”, Cámara de Diputados LVI legislatura. México; 1990 Pp. 29-31. y 47-48. En la opinión de *Eduardo García Maynez* se pueden distinguir seis etapas en la elaboración de la Ley, a saber: Iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) publicación; f) iniciación de la vigencia. Cfr.- **GARCÍA MAYNEZ** Eduardo, “Introducción al estudio del derecho”, Porrúa. México; 1985. Pp. 54 y siguientes.

Pero la facultad del Estado en materia penal no se limita con la tipificación de un catálogo de delitos, sino que además hay que aplicar tales disposiciones en los casos concretos y ejecutar las penas que los jueces penales impongan. Tomando en cuenta su ámbito competencial, corresponde al Ejecutivo la investigación de los hechos que presuntamente constituyan delitos y la ejecución de las penas impuestas por los órganos del Poder Judicial según los parámetros establecidos por el legislador ordinario, para lo cual requiere de una organización penitenciaria adecuada.

Por lo expuesto, nuestro sistema penal constitucional descansa sobre una trípode consistente en la emisión, aplicación y ejecución de las normas penales.³²

Por su parte, *Díaz Aranda*, entiende por derecho penal objetivo como “*el sistema de normas emitidas por el Estado a través de la ley para dar a conocer a los miembros de la sociedad las conductas consideradas como delictivas, por lesionar bienes fundamentales para la sociedad, con el fin de que eviten su comisión, indicando al juez los presupuestos y sanción, sea pena de privación o medida de seguridad, a imponer a quienes la realicen.*”³³

El derecho penal describe las diversas especies de delito; señala las características de toda infracción penal y determina la naturaleza de las penas y medidas de seguridad, así como las bases de su magnitud y duración. Delito,

³² **DÍAZ ARANDA**, Enrique, Op. Cit. pp, 4 y 5.

³³ *Ibidem.* p, 7.

pena y medida de seguridad constituyen los conceptos esenciales del derecho penal.

El derecho penal es una rama del derecho público interno, pues el *ius punendi* es de competencia exclusiva del Estado. Se conviene en que el ejercicio de tal potestad es la última instancia en la defensa de bienes jurídicos que se consideran como fundamentales, que el delito lesiona de forma intolerable. Entre estos bienes tutelados por la norma penal se encuentran: la vida, la integridad corporal, la libertad personal y en otros ámbitos, el patrimonio, la incorruptibilidad de la función pública, la seguridad estatal interna y externa y muchos otros. En el momento en que se verifica la violación al respeto de los mencionados bienes jurídicos a través de acciones que por su especial odiosidad, han sido acuñadas en la ley como figuras o tipo de delito, el derecho penal reacciona enérgicamente de manera primordial mediante la imposición de las penas.

El derecho penal moderno depende del principio de legalidad más que cualquier otra rama del derecho, y conforme al cual solo se pueden castigar los hechos previstos con antelación punibles por la ley, formulación que por un lado, excluye de inmediato la retroactividad de la ley penal menos benigna al reo, y por el otro, proscribía absolutamente la incriminación de un hecho por analogía o mayoría de razón con otro legalmente previsto en el texto legal como delito. En virtud, de ese mismo principio de legalidad, se limita el libre arbitrio judicial en la aplicación de la pena por marcos legales relativamente estrictos, y que las penas del derecho penal, a diferencia del derecho administrativo deben imponerse de manera

necesaria, tras el juicio correspondiente por un juez que no depende del Poder Ejecutivo³⁴. El principio de legalidad está consagrado en el primer párrafo de artículo 16 de la Carta Magna, que en actos penales se traducen de la siguiente manera:

SENTENCIA PENAL. NO SATISFACE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, SÍ CON LA SIMPLE RELACIÓN DE PRUEBAS SE CONCLUYE QUE SE ACREDITARON LOS ELEMENTOS DEL CUERPO DEL DELITO.

El artículo 16, párrafo primero de la Carta Magna impone como garantía a favor del gobernado, que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado, a fin de que esté en posibilidad de conocer con precisión los motivos y razones legales que se tomaron en cuenta para emitir dicho acto de autoridad. Por otra parte, el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, impone a la autoridad judicial la obligación de examinar si en el caso concreto, se encuentran acreditados los elementos del cuerpo del delito relativo (elementos del tipo, antes de su última reforma). Ahora bien, de la interpretación armónica de ambos preceptos, se concluye que para cumplir con la referida obligación constitucional, es necesario que la autoridad judicial precise: a) Cuáles son los elementos citados cuya actualización exige la figura delictiva correspondiente; b) Con qué pruebas se acredita cada uno de ellos y qué valor les corresponde a éstas, de acuerdo con la ley adjetiva; c) Cuáles son los preceptos legales aplicables al caso, y además, todas aquellas circunstancias que se tuvieron en consideración para ello, precisando, la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Por tanto, es claro que tales requisitos no se satisfacen cuando el juzgador se constriñe a relacionar las pruebas existentes en la causa penal relativa y con ello concluye que se encuentran probados los elementos del cuerpo del delito respectivo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO.

XII.2o. J/13

Amparo directo 602/99.-15 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Elías Gallegos Benítez.-Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo 603/99.-15 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Elías Gallegos Benítez.-Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo 604/99.-15 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Elías Gallegos Benítez.-Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo 13/99.-26 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Elías Gallegos Benítez.-Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo 15/2000.-26 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Elías Gallegos Benítez. -Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Epoca: Novena Epoca. Tomo XII, Agosto de 2000. Tesis: XII.2o. J/13 Página: 1123. Tesis de Jurisprudencia.

³⁴ Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1996. P. 1218.

Enseguida, reposa en el principio de culpabilidad, conforme al cual solo puede imponerse una pena criminal por un hecho cuando este puede serle reprochado a su autor. Esto significa la exclusión de la responsabilidad por el simple resultado, y apareja el imperativo de que la pena no sobrepase la medida de la culpabilidad. La discrecionalidad del juez al imponer la pena no debe entenderse como absoluta, pues siempre, basado en el principio de legalidad debe graduar ésta según las circunstancias del caso, tal y como se desprende de la lectura de la siguiente tesis de jurisprudencia:

PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD DEL SENTENCIADO, LA CUAL DEBE ESTABLECERSE EN FORMA INTELIGIBLE Y PRECISA.

De acuerdo a lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal vigente para el Distrito Federal, el Juez deberá de tomar en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiares del delincuente, así como las referidas al hecho y a la víctima, para la individualización de la pena; si bien es cierto que la cuantificación de la pena corresponde exclusivamente al juzgador, que goza de plena autonomía para fijar el monto que a su amplio arbitrio estime justo dentro de las máximos y mínimos señalados en la ley; también lo es que ese arbitrio encuentra limitación en el acatamiento de las reglas normativas de la individualización de la pena. En este orden de ideas, se tiene que para alcanzar claridad la resolución del juzgador y hacer verificable que la individualización de la pena sea acorde con el grado de culpabilidad estimado, es menester que la nominación que se atribuya al grado de culpabilidad sea precisa, así, entre la mínima y la máxima pueden expresarse las graduaciones: "equidistante entre la mínima y la media", "media" o "equidistante entre la media y la máxima", o las intermedias entre los puntos mínimo, medio y máximo, en relación con las equidistantes entre éstos. La cita de los medios de graduación referidos evita el uso de locuciones ambiguas y abstractas que no determinan el nivel exacto de culpabilidad, lo que se traduce en una deficiente individualización de la pena que impide dilucidar el aspecto de congruencia que legalmente debe existir entre el cuántum de la sanción impuesta y el índice de culpabilidad del delincuente, ya que al determinarse tal aspecto e imponer una condena que aritméticamente se ubique dentro del nivel de culpabilidad resultante, ello hace posible colegir con certeza, si la pena es acorde a la individualización determinada. De ahí que se deba establecer el grado de culpabilidad del sujeto activo en forma inteligible y precisa, pues imponer una pena que no corresponda al grado de culpabilidad resulta violatorio de garantías para el sentenciado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.1o.P. J/14

Amparo directo 1225/99. 13 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Secretario: Felipe Álvarez Medellín.

Amparo directo 3717/99. 13 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Secretario: Carlos López Cruz.

Amparo directo 3313/99. 28 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa Guadalupe Malvina Carmona Roig. Secretaria: Alma Rosa Bolaños Espino.

Amparo directo 3821/99. 28 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Secretario: Misael David Soto López.

Amparo directo 857/2000. 7 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Secretario: Misael David Soto López.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Epoca: Novena Epoca. Tomo XIII, Febrero de 2001. Tesis: I.1o.P. J/14 Página: 1668. Tesis de

Jurisprudencia.

En este tiempo se fortalece la idea de reconocer al derecho penal una función de índole más preventiva que retributiva. Se entiende que persigue menos una idea moral absoluta a través de la justicia terrena que el propósito de evitar la comisión de nuevos delitos, tanto por la generalidad de los súbditos del orden jurídico, como por parte del autor del hecho ilícito. Por tanto se habla de una función de prevención general (negativa o positiva) y de una prevención especial.

La prevención general negativa se ejerce mediante las amenazas penales de la ley, que por tal motivo, deben constar en preceptos legales claros, con un lenguaje claro y que sea comprendido por todos los hombres, sin importar su grado de instrucción académica, y a través de la ejecución pronta, efectiva y justa de las mismas, en caso de haberse producido la infracción, no obstante la amenaza formulada, evitando con ello la impunidad. La prevención general en su aspecto negativo hace uso de la intimidación para lograr que los gobernados realicen o dejen de realizar aquellas conductas que se consideran delictivas en un lugar y tiempo determinados. Junto a ella la prevención general positiva (integradora) busca que el ciudadano aprenda a observar las disposiciones penales, ya no en virtud de la intimidación, sino de que, una vez convencido de la legitimación y

eficacia del sistema penal así como de la impartición de justicia, no violará las normas, lo que redundará en que los gobernados tendrán la suficiente confianza en la plena aptitud del sistema penal para resolver los conflictos³⁵. Esta segunda se hace efectiva en las modalidades de individualización de la pena en la sentencia que la aplica y en las modalidades de ejecución de esta por los órganos administrativos competentes, de modo que resulte idónea para crear en el sujeto las condiciones que lo conduzcan a abstenerse de la comisión de nuevos delitos en un futuro. Por mucho tiempo se consideró una política especialmente apta, la pena privativa de la libertad, aunque luego se empezó a dudar respecto a su utilidad readaptadora. Por su parte, las medidas de seguridad obedecen fundamentalmente a la idea de prevención especial.³⁶

El derecho administrativo se vincula con el penal porque para la aplicación de las penas impuestas por los Jueces del Poder Judicial es necesaria la intervención de los órganos administrativos, como lo es el Ministerio Público, la policía ministerial o judicial y el sistema penitenciario, que se encuentran dentro de la esfera administrativa.³⁷El Dr. *Acosta Romero* coincide con la opinión vertida en las anteriores líneas.³⁸

Una relación más política que jurídica se desprende del modelo represivo que adopte un determinado Estado a manera de terrorismo penal, en donde la etapa primaria a que se refiere *Zaffaroni* es absolutamente temeraria, y en sus propias

³⁵ Hasta ahora se trata de una utopía, pues las estadísticas de las autoridades encargadas de la procuración de justicia en el país y el Poder Judicial Federal y estatal arrojan un índice de impunidad muy elevado.

³⁶ **ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, Op. Cit. P. 1219.

³⁷ **FRAGA**, Gabino, Op. Cit. p, 97.

³⁸ **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Op. Cit. p, 70.

palabras lo escribe: *“Se define al derecho administrativo como la rama de derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta, pero también se reconoce que esta idea es producto de una evolución, que parte del derecho administrativo del estado de policía, o sea, de una concepción que prácticamente lo regía una única norma básica: el estado todo lo puede...ésta dinámica no siempre es lineal, sino que el estado de policía siempre permanece enquistado dentro del estado de derecho, en puja permanente con su modelo, con tendencia constante a abusar de la coacción directa de ejecución inmediata o instantánea, a imponer coacción directa o diferida o prolongada fuera del control jurisdiccional y, por último, a ejercer el poder punitivo y de vigilancia por cuenta propia, penetrando todos los ámbitos.”*³⁹

1.4 PUNIBILIDAD

Olga Islas de González Mariscal distingue los conceptos de pena, punición y punibilidad en los siguientes términos: La pena es *“la real privación o restricción de bienes del autor del delito, que lleva a cabo el órgano Ejecutivo para la prevención especial, determinada en su máximo por la culpabilidad y en su mínimo por la repersonalización.”* (...) Por punición se debe entender *“la fijación de la particular y concreta privación o restricción de bienes del autor del delito, realizada por el juez para reafirmar la prevención general y determinada cuantitativamente por la magnitud de la culpabilidad.”* Y la punibilidad es *“la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la*

³⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Op. Cit. p, 204.

prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste.”⁴⁰

Hay quien lo considera un elemento más del tipo, como en el caso de Carrancá y Trujillo, aunque la mayoría de los doctrinarios no coinciden con tal postura, pues para ellos basta con que se acredite la tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad coincidiendo con el criterio legal. Para quienes sostienen a primera hipótesis es recomendable robustecer su posición mediante la cita de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

DELITOS POLITICOS, PUNIBILIDAD DE LOS.

Los artículos 6o., 7o., 9o. y 39 constitucionales consagran con el rango de garantías individuales la libre manifestación de ideas, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno; sin embargo, estas garantías no pueden ni deben entenderse sino dentro del marco de la legalidad, o sea que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que nos rige, sin emplear la violencia ni atentar contra el orden establecido, porque en el momento en que los integrantes de un grupo político organizado al amparo de las garantías que establece la Constitución Política Mexicana actúan en contravención a los principios de la misma, se hacen acreedores a las sanciones que corresponden a la ilicitud de su conducta, ya que aun cuando en estricta lógica debe admitirse que cualquier grupo o partido político tiende a llegar al fondo para implantar un gobierno acorde a su ideología, su actuación tendiente a esa finalidad tendrá que encuadrarla forzosa y necesariamente dentro de los cánones legales, o sea la obtención del poder a través del proceso que señalan las leyes.

127

Séptima Epoca:

Amparo directo 622/70. Adán Nieto Castillo. 1o. de marzo de 1972. Cinco votos.

Amparo directo 684/70. Raúl Prado Bayardi y otros. 1o. de marzo de 1972. Cinco votos.

Amparo directo 688/70. Víctor Rico Galán y otros. 1o. de marzo de 1972. Cinco votos.

Amparo directo 690/70. Raúl Alvarez y otros. 1o. de marzo de 1972. Cinco votos.

Amparo directo 1235/70. José Luis Calva Téllez y coags. 1o. de marzo de 1972. Cinco votos.

⁴⁰ Autora citada por **PLASENCIA VILLANUEVA**, Raúl, “Teoría del delito”, UNAM, México; 2000. pp, 180 y 181.

NOTA:

Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, vol. 48, Segunda Parte, Sección Jurisprudencia, página 49; y, en el Informe de 1972, Segunda Parte, Primera Sala, página 30, con el rubro: "DELITO DE CONSPIRACION. CONDUCTA QUE LO TIPIFICA".

Instancia: Primera Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Séptima Epoca. Tomo II, Parte SCJN. Tesis: 127

Página: 72. Tesis de Jurisprudencia.

1.5 DELITO

Señala *Muñoz Conde* que la primera tarea que se debe hacer es definir el delito, en donde se tomen en cuenta los elementos que le conforman; es decir, las características que debe revestir un hecho para que sea considerado delito y en consecuencia, sancionado por las leyes penales.

Es categórico al afirmar que desde el punto de vista jurídico "*delito es toda conducta que el legislador sanciona con una pena*". Eso sí, advierte que tal definición nada dice sobre los elementos que deben conformar el delito, como objeto de estudio e la ciencia jurídico penal. Sin embargo, todos sus elementos se han desprendido del estudio de la normatividad penal en su conjunto, permitiendo a los doctrinarios elaborar sus propias definiciones, algunas más amplias que otras, pero que dejan de tener un carácter meramente formal.⁴¹

Lo único que deseo resaltar desde éste momento es que para la concepción del delito, la punibilidad es de suma importancia, no solo para los efectos de la presente tesis, cuyo objeto de estudio es la pena y la sanción administrativa, sino porque toda conducta considerada un delito, necesariamente requiere de la

⁴¹ Cfr.- **MUÑOZ CONDE**, Francisco, "Teoría general del delito", Editorial Temis. Colombia; 1990. pp, 1 a 3.

sanción del derecho, pues una norma sin sanción carece de relevancia jurídica, sobre todo, cuando tal acción u omisión daña o pone en peligro los bienes jurídicos de mayor valía para el ser humano considerado individualmente, y para la sociedad, en su conjunto.

Aunque se vean carencias en la definición de *Muñoz Conde*, si toma en cuenta la punibilidad como elemento del delito, al definirlo como: “*la acción u omisión (conducta) típica, antijurídica, culpable y punible.*”⁴²

1.6 INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

Para *Alfonso Nava Negrete*, la sanción administrativa “*es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa.*”⁴³

Para el autor, la infracción administrativa se deriva de la comisión de un ilícito administrativo que atenta en contra de la colectividad. La naturaleza de la sanción administrativa es que cumple con dos finalidades específicas, a saber: una función represiva y correctiva. Sin embargo predomina la idea del castigo (punishment) que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo sobre su papel meramente correctivo. En este orden de ideas, el Estado promueve el castigo de quien no acata la normatividad administrativa.

En su opinión, es un grave error servirse de la sanción administrativa conocida como multa para obtener recursos tributarios, pues su finalidad es frenar o

⁴² *Ibíd.*5.

⁴³ **NAVA NEGRETE**, Alfonso. Op. Cit. p, 248.

desaparecer las practicas infractoras que dañan gravemente el interés colectivo, y no promoverlas justificándose en el argumento de la obtención de recursos para el funcionamiento del aparato estatal.

En aquellos países en donde se dice existe un estado de derecho, encuentran fundamento legal para la potestad sancionadora de la administración pública, de donde parte su más amplio poder, de policía administrativa, que le permite sujetar a los administrados a la normatividad de la materia.⁴⁴

El poder de policía es la base de la infracción administrativa. Este poder se encuentra regulado en distintas disposiciones legales de carácter administrativo. Estas normas regulan el empleo de la fuerza y otros medios coercitivos a efecto de establecer límites a una serie de libertades constitucionales, tales como la de tránsito, residencia, reunión, comercio e industria, propiedad, espectáculos, extranjeros, ecología, adquisiciones gubernamentales, etc. Además previene diferentes conductas que se consideran contravenciones de policía, y las medidas correctivas aplicables, junto con el procedimiento que ha de seguirse para su aplicación.

Toda vez que el Estado mexicano se ha formado gracias a un pacto político Federal, la normatividad administrativa no solo es de carácter federal, sino que las entidades federativas también tienen la potestad de regular esta materia, así como

⁴⁴ Ibidem. p, 248.

también es competente el gobierno municipal⁴⁵, tal y como lo establece el artículo 40 constitucional, cuyo texto expresa: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

En la opinión de *Libardo Rodríguez*, el poder de policía se ejerce mediante la imposición de tres medidas principales, a saber:

- Medidas de carácter general, como una expresión del poder reglamentario, a través de las cuales, la autoridad impone restricciones a la actividad de los particulares y determina las sanciones o medidas coercitivas que se deben aplicar ante su desacato. A manera de ejemplo se puede citar el artículo 59 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en cuyo texto se expresa: *“Los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Contraloría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.”*
- Medias de carácter particular, que consiste en la aplicación de las medidas generales a que se hizo referencia en el párrafo anterior; ya no se trata del

⁴⁵ **RODRÍGUEZ R.** Libardo, “Derecho administrativo, general colombiano”, 12ª edición. Temis. Colombia; 2000. pp, 425 y 426.

acto legislativo, sino de la aplicación por parte de la autoridad, como una medida concreta e individualizada.

- Medidas de coerción, que consisten en la utilización de la fuerza pública cuando es necesario prevenir un desorden, como cuando se clausura un establecimiento comercial cuyo funcionamiento transgredí la normatividad administrativa de la materia.⁴⁶

Los límites del poder de policía tampoco se han delimitado pro su naturaleza, sino que se ha inclinado por sujetarse al imperio de la ley⁴⁷, al principio de legalidad; es decir, a lo que el legislador establezca en los ordenamientos respectivos, aunque nunca se ha reflexionado sobre un verdadero límite entre la infracción administrativa y la pena, como una medida judicial. En tal virtud, si el legislador decide que la privación de la libertad sea considerada en el catálogo de infracciones administrativas, entonces esa será su naturaleza, lo que considero erróneo, por los fines diversos que persigue la administración pública en general, y la procuración y administración de justicia en los específico.

Nava Negrete diferencia entre la infracción administrativa y la pena en los siguientes aspectos:

- Factores formales.- las autoridades administrativas imponen infracciones administrativas, mientras que las penas, son impuestas por el juzgador. Las

⁴⁶ Ibidem .p, 427.

⁴⁷ Ibidem. pp, 428 y 429.

primeras son consecuencia de la infracción a leyes administrativas, y las segundas, son consecuencia de la comisión de delitos. En las administrativas no rige el principio conocido “*nulla poenea sine lege, nullum crimen sine lege*” que es de importe para las penales. Sin embargo esta opinión no es compartida por nuestros Tribunales Federales, toda vez que se ha señalado la imposibilidad del estado para cobrar contribuciones que no estén previstas en las leyes de la materia. Así lo han resuelto de acuerdo ala jurisprudencia que a continuación se cita:

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

168

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Séptima Epoca. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 168 Página: 169. Tesis de Jurisprudencia.

- Factores sustanciales.- la aplicación de principios y normas del derecho penal en el campo de de las sanciones administrativas no es propio, por lo que autorizar la supletoriedad de las normas administrativas en la penal y a la inversa es confundir la esencia de ambos tipos de regulación, en virtud de que responden a filosofías sociales distintas.⁴⁸

El Dr. *Miguel Acosta Romero* no comparte la idea de reconocer el llamado Derecho penal administrativo; ya que en su opinión los delitos previstos en las leyes administrativas forman parte del derecho penal y no del administrativo, en base a las siguientes consideraciones:

La ilicitud tiene distintos tipos de sanciones; el propio contenido del derecho penal; Los delitos previstos en las leyes administrativas forman parte del derecho penal y no del administrativo; el derecho de las infracciones administrativas tiene una metodología completamente distinta al derecho penal, por lo que el derecho de las infracciones administrativas debe constituir una rama especializada del derecho administrativo.

⁴⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. p, 249.

Acertadamente señala que el ilícito constituye un género, mientras que el delito o la infracción administrativa tan solo pueden ser algunas de sus especies. El complejo sistema jurídico mexicano previene distintos tipos de hechos y de actos que pueden considerarse ilícitos, por lo que las sanciones no pueden ser las mismas, en tal virtud las sanciones pueden ser, la privación de la vida, de la libertad, la nulidad, la rescisión, la suspensión, la imposición de una multa, la clausura, la revocación de permisos, de licencias y autorizaciones. En este orden de ideas, el género siempre será la ilicitud del acto o del hecho, mientras que la especie la regulación específica en que se contenga la sanción prevista para tal ilícito. Por lo expuesto se comprende que existan ilícitos civiles, mercantiles, laborales, administrativos, penales, etc.

La infracción administrativa tan solo comprende una de las especies derivadas de las sanciones. Las infracciones administrativas, por excelencia, son la multa y la clausura, aunque ya se ha contemplado la privativa de la libertad, siempre y cuando no exceda de 36 horas, tal y como lo dispone el artículo 21 constitucional.

Pese a que *Acosta Romero* no concibe la existencia del derecho penal administrativo, otros tratadistas de la talla de *René González de la Vega* si lo hacen, es más, se habla de derecho penal fiscal, derecho penal electoral, derecho penal ecológico, fundándose en la sustancia de la materia en que se crean los tipos.

1.7 PENAS

La acelerada producción legislativa en materia penal ha dado a lugar a que se amalgamen sanciones de distinta naturaleza, entre las que se suelen incluir las penas. Así pues, las sanciones restitutivas y reparadoras, las medidas de coacción directa y las penas tienen lugar por distintos motivos, en ocasiones, injustificables, pero tan solo constituyen una respuesta legislativa a las demandas sociales. Esto se advierte en el derecho económico, el derecho ecológico. Lo que debe quedar bien claro es que la imposición de las penas solo compete a las autoridades judiciales, aunque éstas pudieran establecer sanciones, pero nunca a la inversa por más que avance el estado de policía.⁴⁹

Así lo ha dispuesto nuestro Constituyente en el artículo 21 de la Carta Magna, al señalar: “*La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...*”

Zaffaroni sostiene la conveniencia en delimitar claramente entre la pena y las sanciones jurídicas de otra naturaleza; como aquellas que se dan directamente por la administración en que se interrumpe la actividad, siendo el caso de la clausura, o la multa como una coacción administrativa; la que no se debe confundir con la multa penal, ni con la pena (*stricto sensu*).⁵⁰

Tampoco se deben confundir con lo que el mismo autor denomina penas de exclusión, como aquellas que constitucionalmente están previstas a favor de las

⁴⁹ **ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, Op. Cit. p, 207.

⁵⁰ Loc. Cit.

legislaturas o el Congreso General de la República, previstas en los artículos que van del 108 a 112 de la Norma Fundamental (juicio político⁵¹ y declaración de procedencia⁵²).

⁵¹ (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

⁵² Sobre los fueros léase la opinión de **TENA RAMÍREZ**, Felipe. "Derecho constitucional mexicano." 33ª edición, Porrúa, México, 2000, Pp. 559-560. Asimismo la responsabilidad de los servidores públicos constituye un elemento indispensable para el control del poder, tal y como lo señala el constitucionalista mexicano **GAMAS TORRUCO**, José. Op. Cit. P. 1017.

1.8 SANCIONES

Miguel Acosta Romero señala que el concepto de sanción es producto de las aportaciones de los modernos positivistas, y que tal concepto no implica el de la pena, aunque ésta última si constituye una sanción.

La pena es propiamente un concepto ligado al derecho penal, es la consecuencia inmediata de la comisión de un delito. Por una falta de técnica legislativa, los códigos penales de la mayor parte de la república utilizan indistintamente los términos “sanción” y “pena” como si se tratara de sinónimos, lo que provoca que su confusión se expanda a todo aquel que en un momento dado tenga que interpretar la legislación de la materia. Una diferencia esencial es que la idea de la pena implica cierta expiación y retribución.

Por su parte, la sanción administrativa va desde la nulidad de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones, la multa, e incluso, la privación de la libertad.

Realmente, éste autor deja de diferenciar la infracción administrativa de la pena, por su propia y especial naturaleza, sujetándose a un criterio de carácter meramente legalista, toda vez que en términos generales concibe a la primera como *“el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el*

*cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.*⁵³

A pesar de lo expuesto, e gustaría incidir aunque sea un poco en la naturaleza de la sanción y el de la pena. La sanción es tan genérica que no necesariamente implica el castigo que se debe aplicar a una persona por la ilicitud de su conducta. Por ejemplo, en materia parlamentaria tenemos la figura de la sanción de ley o decreto, entendida ésta como el precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa. Es una medida basada en el principio de la división de poderes en que se deja al Ejecutivo (en sistemas presidencialistas) que sancione y promulgue las leyes⁵⁴, y con ello participar en el procedimiento legislativo, amén de su intervención en la etapa de iniciativa.

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. p, 1097.

⁵⁴ Voz.- RIVERA ALVELAIS, Francisco. Sanción de ley o decreto, “Diccionario universal de términos parlamentarios”, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998, pp, 892 y 893.

CAPÍTULO SEGUNDO

ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

2.1 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de entrar al concepto de administración pública hay que partir por la base del concepto “la administración, en general”, que va más allá de los fines del Estado y es un distintivo de toda actividad humana organizada y sistematizada, para el logro de objetivos comunes.

Acosta Romero entiende por organización administrativa el siguiente concepto: “Es la forma y modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”⁵⁵

Por ser la Administración Pública, un elemento del Estado, necesita de una adecuada ordenación técnica; lo cual implica, organizarse, a fin de realizar sus actividades de forma rápida, eficaz y conveniente para los gobernados y para las autoridades. Con tal fin, a lo largo de la historia de la Administración Pública, se han buscado formulas y mecanismos de organización que respondan de la mejor forma posible a las necesidades de la población.

⁵⁵ **ACOSTA ROMERO**, Miguel “Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso”, Décimo segunda edición. Porrúa. México; 1995. P.147.

La clasificación clásica de los órganos de la administración pública, según la doctrina y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 es la siguiente:

- Centralización
- Paraestatales.

La clasificación expuesta atiende a necesidades de carácter académico y por ende su realización responde meramente a fines didácticos, toda vez que las formas de organización administrativa pueden ser tantas como opciones tenga el aparato estatal para desempeñar las funciones que le han sido encomendadas constitucionalmente.

El jurista mexicano, *Gabino Fraga*⁵⁶ no coincide con éste punto de vista, ya que para él, la clasificación antes aludida es reconocida por el propio constituyente en su artículo 90, mismo que a la letra dice:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Entratándose del tema de la administración pública, hay que señalar que el Estado mexicano firmó un pacto político para su fundación, en donde se optó por el

⁵⁶ **FRAGA**, Gabino.- Op. Cit. pp, 165 y 166.

sistema Federal en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, mientras que en las Constituciones de 1836, 1843, 1847 se prefirió el sistema centralista.

Dado nuestro actual régimen Federal, la administración pública puede ser Federal, estatal o municipal, por lo que por el momento nos baste con señalar el fundamento jurídico de la primera.

Administración pública centralizada.- Según dispone el artículo 1º de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, *“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.”*

Además, la administración pública centralizada se clasifica en distintos rubros, según lo marca el artículo 2º del mismo ordenamiento, de la siguiente forma:

“I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.”

De las anteriores, solo siguen funcionando las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica a partir de la reforma constitucional en que se desprendió ésta labor que anteriormente estaba encomendada al Procurador General de la

República. El último Departamento Administrativo de que tengo conocimiento era el Departamento del Distrito Federal⁵⁷, ahora Gobierno de la Ciudad de México.

Los órganos que forman parte de la administración pública centralizada tienen el mismo rango legal y formal, aunque en la práctica política se haga evidente la preeminencia de uno sobre otros, tal es el caso de la participación estelar del Secretario de Gobernación en múltiples asuntos de interés nacional, que se contrasta con la discreta participación del secretario de Educación Pública.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales, tal y como lo dispone el artículo 14 LOAPF.

Administración pública descentralizada.- La descentralización administrativa es una fórmula organizativa de las funciones estatales, que tiene como finalidad principal, el manejo de los intereses colectivos en determinadas áreas administrativas, a fin de lograr mayor eficacia. En tal virtud, los entes

⁵⁷ La Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal disponía el marco jurídico de la organización y funcionamiento de las autoridades de la capital de la república, quienes estaban colocadas por debajo de la figura presidencial, secundándole el Regente de la Ciudad de México. Legislación del Departamento del Distrito Federal, México, 1970. En relación a las sanciones, el artículo 23.5 a la letra dispone “Son funciones del Departamento del Distrito Federal, las siguientes:...5°.- Castigar las infracciones a los reglamentos y disposiciones mencionados en los incisos anteriores, en los términos que los mismos ordenamientos determinen;...”

descentralizados cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Es un régimen administrativo, en el cual, la gestión de los servicios públicos, están debidamente separados de la administración centralizada; se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a ciertos agentes especializados y que cuentan con cierta independencia del poder central, el cual sólo se limita a vigilar su desempeño.

Para Sánchez Gómez, la descentralización “es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla mas pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público “. ⁵⁸

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. “

Por su parte, el Doctor *Serra Rojas* clasifica a su vez a la descentralización administrativa, de la siguiente manera:

⁵⁸ **SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso, “Primer curso de derecho administrativo”, Porrúa, México; 1998. p, 203.

- Descentralización administrativa territorial o regional.
- Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

Entre los más importantes organismos descentralizados de la administración pública Federal se pueden citar los casos del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS, Procuraduría Federal del Consumidor PROFECO⁵⁹, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado ISSSTE.

Administración pública desconcentrada.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, según lo dispone el artículo 17 LOAPF.

A diferencia de los órganos de la administración descentralizada y paraestatal, éstos órganos no cuentan con personalidad y patrimonio propios, y tan solo son una extensión de las oficinas del órgano del cual dependen.

⁵⁹ En México, fue publicado el 22 de diciembre de 1975, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Protección al Consumidor que en un principio contó con 98 Artículos, divididos en trece capítulos y con cinco transitorios. La ley citada fue abrogada por otra publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992, dejando a salvo las características que en un principio motivaron la creación de la PROFECO. Vid. **LARES ROMERO**, Víctor Hugo. “El derecho de protección a los consumidores en México” UAM. México; 1991. **OVALLE FAVELA**, José, “Comentarios a la Ley Federal de Protección al consumidor”, Mac Graw-Hill. México; 1994.

Administración pública paraestatal.- Dentro de esta forma entran las que enumera el párrafo segundo del artículo 1º de la LOAPF, que textualmente dispone “*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*”

Aunque la ley contempla de forma genérica un catálogo muy amplio organizacional, es conveniente señalar que las paraestatales más importantes son aquellas empresas de participación estatal mayoritaria de las que depende el manejo y control de los energéticos de los cuales depende, prácticamente la economía de México, siendo éstas la Comisión Federal de Electricidad⁶⁰ y Petróleos Mexicanos.⁶¹

Quienes componen el aparato gubernamental, es decir, la administración pública Federal están obligados a rendir cuentas de su gestión ante el pueblo, quienes representado por sus congresistas, por lo que al inicio de el primer periodo

⁶⁰ La Comisión Federal de electricidad es un organismo descentralizado que tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica, y creado en el año de 1937. Se rige por una Junta de Gobierno y un Director General, quien es designado discrecionalmente por el Presidente de la República. **PINA VARA**, Rafael de, “*Diccionario de los órganos de la Administración pública federal*”, Editorial Porrúa. México; 1983. **RESENDIZ NÚÑEZ**, Daniel (coordinador), “*El sector eléctrico de México*”, Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica. México; 1994.

⁶¹ Por su importancia económica, el petróleo siempre ha sido una preocupación de nuestros gobiernos. Por ello, la Creación de la paraestatal Petróleos Mexicanos es tan solo una de las fórmulas administrativas que se han adoptado para la explotación y dirección de la actividad estatal relativa al manejo del energético. Esto y más se puede leer en el libro de **LÓPEZ PORTILLO Y WEBER**, José, “El petróleo de México”, Fondo de cultura económica. México; 1995. pp, 286 a 291. Nuestra historia administrativa nos muestra que en su momento existió un Departamento del Petróleo, lo que significa que el manejo del energético era encomendado a un órgano de la administración centralizada.

ordinario de sesiones, estos y el Presidente de la República deben entregar por escrito el estado de su administración. Esta facultad de control parlamentario⁶² tiene su fundamento constitucional en el artículo 69.

Además el Congreso está facultado para revisar la cuenta pública, a través de uno de sus órganos técnicos llamada “Auditoría Superior de la Federación”, quien debe revisar que las partidas presupuestales otorgadas a los funcionarios de la administración pública hayan sido utilizadas en los términos del Presupuesto de Egresos, sin que se hubiesen desviado los recursos para fines distintos. Esta facultad está regulada principalmente, por los artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución General de la República.

De forma breve y concisa *Pedroza de la Llave* narra el devenir histórico del Control Parlamentario, comenzando en tiempos de la monarquía Constitucional, en el que fue definido como “el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese”.⁶³

⁶² El término Control, proviene de “*controrotulum*”, en donde *contre-rôle*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para verificar el original; a partir de este se hizo extensivo su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo. Cfr.- **MONTERO GILBERT**, José Ramón y **GARCÍA MORILLO**, Joaquín, “El Control Parlamentario”, Editorial Tecnos. España; 1984. P. 24. El concepto de Control, o de Control Parlamentario, ha sido entendido por referencias hacia actos de fiscalización, o de presión política, sobre el gobierno y otros entes sometidos a las Asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no encajar en las funciones legislativa y financiera. Sin embargo, hace la aclaración, de que tales concepciones acerca del Control resultan insuficientes. Cfr.- **SANTAOLALLA**, Fernando, “Derecho Parlamentario español”, Editorial Espasa Calpe; España; 1990. P. 239.

⁶³ Revista parlamentaria de habla hispana. No. 1. Artículo de: **RUBIO LLORENTE**, Francisco, “El Control Parlamentario”, Madrid. Cortes Generales; 1985. Pp. 93 y 94.

La diferencia con un régimen presidencial como el nuestro, es que el Presidente de la República no tiene responsabilidad política, por lo que el órgano de control de las finanzas públicas resulta ser un órgano político y no técnico. Sin embargo, los Secretarios de Despacho si pueden ser objeto de Juicio Político, o se puede iniciar en su contra la Declaración de Procedencia, con fundamento en los artículos 110 y 11 de la Constitución General de la República.

Los Secretarios de Estado y algunos otros altos funcionarios de los tres Poderes de la Unión gozan de inmunidad, o coloquialmente conocido como Fuero, a efecto de que durante su gestión, estos no sean procesados como cualquier particular y así proteger el buen funcionamiento de la institución que la persona reviste⁶⁴. Es por ello, que antes de ponerlo a disposición de las autoridades respectivas, el Congreso tiene la obligación de seguir un procedimiento, vulgarmente conocido como de desafuero, para que posteriormente, en caso de así proceder, las autoridades penales estén en posibilidad de juzgar sus actos.

La declaración de procedencia constituye una garantía de seguridad jurídica en el desempeño de una función pública y una protección al cargo, más no a la persona. Por ello, la suprema Corte de Justicia de la Nación no la ha considerado como un derecho personal renunciable. La citada protección crea una inmunidad temporal que tan sólo protege el ejercicio de la función pública, de actos infundados y malintencionados consecuencia del partidismo político.⁶⁵

⁶⁴ **TENA RAMÍREZ**, Felipe.- Op. Cit pp. 559-560.

⁶⁵ **GAMAS TORRUCO**, José.- Op. Cit. p, 1027.

La creación de los órganos estatales oscila entre el poder y la justicia, aunque normalmente se inclinan por el ejercicio del primero. En éste mismo sentido *Andrés Serra Rojas* escribe: “*Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos; o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.*”⁶⁶

2.2 ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Estado se encuentra dotado de facultades, prerrogativas, competencias o derechos, en virtud de la voluntad legislativa; es decir, depende de la voluntad del legislador. Las facultades estatales, en teoría, deben basarse en la premisa adoptada en el artículo 49 de la Constitución Política (principio de la división de poderes).

El derecho administrativo tan solo atiende una parte de las facultades estatales, tanto desde el punto de vista formal, como desde el material, tal y como se señaló en el capítulo primero de la presente tesis, ya que comprende el estudio de los principios que rigen el organización y funcionamiento de la administración, en que algunos autores comprenden el contencioso administrativo; es decir, tanto el derecho sustantivo, como el adjetivo.⁶⁷

⁶⁶ **SERRA ROJAS**, Andrés, “Derecho administrativo, primer curso”, 17ª edición. Porrúa. México; 1996. p. 516.

⁶⁷ **RODRÍGUEZ R.** Libardo, “Derecho administrativo general colombiano”, 12ª edición. Editorial Temis. Colombia; 2000. pp, 3 a 5.

Ahora bien, las atribuciones del Estado se justifican para el cumplimiento de ciertos fines, los que a su vez dependen de si el Estado se orienta principalmente, a la vigilancia del respeto de los derechos individuales o los colectivos, es decir, si se trata de un Estado individualista o un Estado social de derecho. Esto depende de la etapa transitoria en que un Estado se encuentra, entre el liberalismo en su forma más pura y el que se preocupa por hacer justicia, que no se ha logrado bajo el régimen liberal capitalista. Notas que distinguen éste tránsito es la inclusión de derechos de clase en la Constitución estatal, su regulación y la creación de mecanismos procesales para hacerlos valer, al alcance de todos los gobernados.

En la medida en que el individuo no atiende las necesidades colectivas, provoca que el Estado intervenga para emparejar las circunstancias entre las distintas clases sociales, quienes solo han aprendido a resguardar intereses de grupo, excluyendo a los demás. En tal virtud, el Estado impone limitaciones a los particulares en el ejercicio de sus derechos individuales, en que se protejan los intereses de grupo, y estos últimos prevalezcan sobre los de los primeros.

El cúmulo de funciones estatales que competen a la administración, *Gabino Fraga*, las clasifica de la siguiente forma:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que consisten en los actos tendientes al mantenimiento y protección del Estado, la seguridad, la salubridad y el orden público.
- Atribuciones para regular la actividad económica de los particulares.

- Atribuciones para la creación de servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante una gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.⁶⁸

En todas estas actividades, el Estado debe confiar en que los gobernados cumplan voluntariamente con el ordenamiento jurídico, aunque debe ser precavido para los casos en los que la anuencia del administrado no esté presente, mediante la facultad coactiva y el imperio de la ley. A ésta última prerrogativa se le conoce como régimen sancionador del Estado, que no puede ser un sistema homogéneo e invariable, pues la actividad estatal y su relación con los particulares se manifiesta de formas muy variadas. A ésta premisa debe obedecer el régimen sancionador administrativo y el penal, que no deben compartir las mismas bases, y por tanto, sus consecuencias deben ser distintas.

2.3 RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEDIANTE EL ACTO DE ADMINISTRACIÓN Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

Sin duda alguna, una de las tareas de mayor importancia que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, a través de sus órganos es la administración de los recursos materiales, financieros y humanos del gobierno. Pienso yo que por los fines que persigue y por los órganos que los ejercen es indispensable que se diferencie entre la administración pública de la privada.

⁶⁸ FRAGA, Gabino.- Op. Cit. pp, 14 y 15.

Por ello, primero hay que abordar el concepto de la administración, lisa y llanamente. Para *José Antonio Fernández Arena* “*administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de los objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano.*”⁶⁹

Wilburg Jiménez Castro nos brinda su propia definición, en los siguientes términos: “*Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos propone establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es fácil lograr.*”⁷⁰

Entre las principales reglas de la administración se pueden citar: la división del trabajo, autoridad, responsabilidad, unidad de mando, unidad de dirección, comunicación permanente, coordinación y todos aquellos factores externos que pueden incidir en el sistema administrativo.

La administración se basa en la planeación, contempla la fijación de objetivos que se deben alcanzar, el análisis de distintas alternativas, la determinación de planes a corto, mediano y largo plazo tomando en consideración el costo y sus posibles ventajas, la elaboración de presupuestos, señalamientos de políticas, estrategias y los procedimientos a seguir para la consecución de sus fines.

⁶⁹ **FERNÁNDEZ ARENA**, José Antonio, “El proceso administrativo”, Editorial Diana, México, 1979. p, 43.

⁷⁰ **JIMÉNEZ CASTRO**, Wilburg, “Introducción al estudio de la teoría administrativa”, Fondo de cultura económica, México, 1974. p, 22.

La organización implica agrupamiento de actividades, señalamiento de funciones, delegación de autoridad y su responsabilidad, jerarquías, formas de comunicación designación de los trabajos.

La dirección implica la toma de decisiones basada en el mayor grado de utilidad de las mismas, en la comunicación la información, la motivación, el liderazgo, atendiendo a las circunstancias internas y externas que se vayan presentando durante su gestión.

Mientras que la administración privada se orienta a las actividades mercantiles, industriales, y la prestación de servicios, tiene como finalidad, lograr la obtención de utilidades, y de lograr su incremento. Busca la mayor utilidad posible con el menor costo para conseguirlo; es decir, su finalidad principal es la generación de ganancias. Pero además, las repercusiones sociales de las deficiencias, errores o impactos positivos de la administración de las empresas son mucho menores que las que genera la administración pública.

Una diferencia que considero principal, entre la administración privada y la pública, es que en ésta última influyen grupos de presión, intereses políticos diversos, la protección de intereses personales y colectivos, que en numerosas ocasiones, se contraponen, por lo que la percepción ciudadana de las instituciones públicas no es la mejor.⁷¹

⁷¹ Cfr.- **GÁMIZ PARRAL**, Máximo, “Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas”, UNAM. México; 2003. pp, 184 y 185.

Pedro Nuñez Amato concibe la administración pública como “La fase del gobierno de consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.”⁷²

En la concepción de *Gámiz Parral* “*La administración pública es el sistema integrado por las fases de planeación, organización, dirección y control en el procesamiento de los individuos externos e internos para la producción más eficiente de bienes y servicios de la colectividad.*”⁷³

Libardo Rodríguez distingue entre la administración pública formal de la material.⁷⁴

Desde el punto de vista material, considera que se le debe diferenciar de las actividades legislativa y jurisdiccional. La primera de las mencionadas en términos muy genéricos consiste en la expedición de reglas generales y abstractas que rigen en una determinada entidad, sobre la cual tienen potestad los órganos del Estado, investidos de dicha facultad.

El Poder Legislativo, depositado en el Congreso, Asamblea, o Parlamento, es según sea el caso, el órgano responsable de crear las normas generales, temporales o intemporales que expresan la voluntad popular y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales

⁷² **NUÑEZ AMATO**, Pedro, “Introducción a la administración pública I”, Fondo de cultura económica. México; 1974. p. 16.

⁷³ **GÁMIZ PARRAL**, Máximo.- Op. Cit. p, 186.

⁷⁴ **RODRÍGUEZ R.** Libardo.- Op. Cit. p. 13.

del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la soberanía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁵

Nuestra Constitución Política contempla variados mecanismos para crear leyes (materialmente hablando), función que primordialmente se deposita en el Congreso General de la República, a nivel Federal con fundamento en los artículos 71, 72, 73 y demás relativos de la Carta Magna; en los Congresos estatales, a nivel estadual si se aplica el texto del artículo 124 del Pacto Federal, y en los cabildos de las Ayuntamientos, a nivel Municipal tal y como se desprende del texto del artículo 115 del magno ordenamiento. El Ejecutivo también tiene a su favor la facultad reglamentaria, sumada a su participación en el procedimiento legislativo⁷⁶ ordinario, y la Suprema corte de Justicia de la nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden crear jurisprudencia, a través de la cual se interpretan disposiciones legales en materia fiscal y administrativa.

La función jurisdiccional consiste en la resolución de litigios, en donde se tengan que aplicar las normas jurídicas en casos concretos, o sea, cuando hay conflicto de intereses, en que un tercero e imparcial tiene que decidir conforme a derecho.

⁷⁵ **CAMPOSECO CADENA**, Miguel.- Op. Cit Pp. 29-31. y 47-48.

⁷⁶ El procedimiento legislativo ordinario se compone de distintas etapas que los doctores han dividido para su estudio a su leal saber y entender, entre los que podemos citar a: **MORA DONATO**, Cecilia, “Principales procedimientos parlamentarios”, LVIII legislatura. México; 2001. P. 11. Pedroza de la Llave tiene su propia clasificación de las etapas del procedimiento legislativo, que reza de la siguiente forma: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Esta consta de siete etapas. **CARBONELL**, Miguel y Susana Thalía **PEDROZA DE LA LLAVE**, “Elementos de técnica legislativa”, UNAM. México; 2000. P. 63. **GARCÍA MAYNEZ** Eduardo.- Op. Cit. Pp. 54 y siguientes. Se pueden distinguir seis etapas en la elaboración de la Ley, a saber: Iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) publicación; f) iniciación de la vigencia.

La función administrativa consiste en tomar las medidas y ejercer las acciones necesarias para manejar en la práctica, el Estado y lograr los fines a él encomendados, siempre basado en los preceptos jurídicos que lo facultan para ello, ejecutando en todos sus actos el marco jurídico vigente. Ciertamente, la doctrina contemporánea concibe la administración como todas las decisiones que regulan un asunto particular o un caso individual, a diferencia de la naturaleza del acto legislativo.

Jellinek, por su parte, sostiene que el conjunto de prescripciones que fijan los derechos y las obligaciones de los individuos forman el orden jurídico y legal del Estado. Y toda decisión tomada dentro de los límites de éste orden jurídico es una manifestación de la actividad administrativa. Pero además de la ejecución de las leyes, a la administración, también atañe un campo muy amplio de acción y de decisión. Dentro de éste campo entran todas las medidas que tienen por objeto proveer a las necesidades del Estado, en virtud de que se encuentran previstas por el orden jurídico vigente, entendido esto último como la peculiaridad de no introducir ningún cambio en el estatuto legal que rige a los gobernados. Y sumado a este campo de acción está aquel dentro del cual, la administración se traza asimismo una línea de conducta, ordena sus propios asuntos, organiza sus servicios y determina su funcionamiento, todo mediante reglas que se dirigen de forma exclusiva a los servidores públicos, sin que se afecte la esfera jurídica de los gobernados.⁷⁷

⁷⁷ Autor citado por **MARLBURG**, R. Carre de, “Teoría general del Estado”, UNAM y Fondo de cultura económica. México; 1998. pp, 435 y 436.

Desde el punto de vista orgánico, la administración pública consiste en el conjunto de personas u órganos que componen el Poder Ejecutivo del Estado, y a quienes se encomienda la función administrativa, principalmente. Un ejemplo concepción orgánica es la que nos brinda *Hugo Calderón Morales*, para quien la administración pública es *“El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”*⁷⁸

El derecho administrativo es la simbiosis entre ambos conceptos, derecho y administración pública, ya que los actos de las autoridades de gobierno siempre deben apegarse a derecho a fin de evitar la arbitrariedad de su actuación, protegiendo la seguridad jurídica de los gobernados, de donde se desprende el principio de legalidad.⁷⁹

El Estado moderno se caracteriza por su sumisión al Derecho, pero esta circunstancia puede dar lugar a dos posibilidades a saber: Que el derecho a que se somete a las autoridades gubernamentales sea el mismo que rijan la vida de los particulares, o que se trate de un de naturaleza totalmente distinta⁸⁰

⁷⁸ **CALDERÓN MORALES**, Hugo H. “Derecho administrativo I”, 5ª edición. Editorial estudiantil Fénix. Guatemala; 2002. p. 7.

⁷⁹ El principio de legalidad derivó del abuso de poder por parte de la autoridad, por cuyo motivo, los franceses de la revolución de finales de siglo XVII postularon el ideario liberal, haciendo que la concepción del estado transitara del ejercicio absoluto del poder detentado en una sola persona o corporación a un gobierno que solo se limitara a vigilar el actuar de los particulares (Estado policía).

⁸⁰ **RODRÍGUEZ R.** Libardo.- Op. Cit. p. 15.

Desde la perspectiva jurídica, la actividad de la administración se puede dar por diversos mecanismos, a saber: los actos, los hechos⁸¹, las operaciones, y las omisiones.

Para *Hugo Calderón*, como para otros autores, el acto jurídico es el género, mientras que el acto administrativo constituye la especie. Este autor eslabona claramente el concepto de administración pública y el acto administrativo, cuando señala *“Por definición la administración Pública es una acción. La administración como actividad se encamina al logro de algo y estas se caracterizan por el cumplimiento de fines, que es el bienestar general, el que se genera a través de una actividad administrativa y en el sentido más amplio por medio del acto administrativo.”*⁸²

Para el mismo autor, el acto administrativo es *“Una declaración unilateral, concreta o general de voluntad, de un órgano administrativo competente, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales.”*⁸³

Las principales características de los actos administrativos son: la presunción de legitimidad; ejecutoriedad, revocabilidad, irretroactividad y Unilateralidad, las que habremos de explicar brevemente:

⁸¹ Los hechos administrativos son aquellos fenómenos que eventualmente se llegan a dar, independientemente de la voluntad manifiesta de la autoridad, pero que producen efectos jurídicos, siendo el caso del accidente de un vehículo perteneciente a la administración.

⁸² CALDERÓN MORALES, Hugo H.- Op. Cit. p.199.

⁸³ *Ibíd.* p.212.

Presunción de legitimidad o más bien de legalidad.- Esto en virtud de que se presume que la autoridad administrativa ha cumplido con los requisitos de fondo y de forma que señala la ley para la emisión del acto de molestia. La presunción de legalidad es *iuris tantum*, queriéndose significar con ello que se puede probar que el acto administrativo no es legal, mediante el uso de los mecanismos legales. Sobre el particular vale la pena citar el texto de la siguiente tesis aislada.

ACTOS DE AUTORIDAD, PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS.

La presunción de legalidad de los actos de autoridad, admite prueba en contrario y, ante la negativa lisa y llana del particular afectado, corresponde a la autoridad demostrar la validez de su acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 12/89. Instituto Mexicano del Seguro Social. 19 de abril de 1989. Unanimidad de votos.
Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretario: Carlos Manuel Bautista Soto.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo III Segunda Parte-1. Tesis: Página: 58. Tesis Aislada.

Ejecutoriedad.- Se reduce a la fuerza ejecutiva y cualidad de ejecución de los actos administrativos, diferenciándose de otros actos. Es sin duda alguna, uno de los privilegios de la administración pública. En nuestro sistema, a diferencia de otros la autoridad administrativa impone multas, y su ejecución queda a cargo de otros órganos de la misma administración, y no del Poder Judicial. Para ilustrar ésta característica me permito citar la siguiente jurisprudencia.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. PROCEDE CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO EN PARCIALIDADES EN QUE INCURRE EL CONTRIBUYENTE QUE AUTODETERMINÓ EL CRÉDITO FISCAL SI EXISTE UNA RESOLUCIÓN EJECUTIVA DE LA AUTORIDAD DEBIDAMENTE NOTIFICADA.

De la interpretación armónica de los artículos 145 a 151 del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos 59, 66 y 68 del propio ordenamiento legal, se concluye por una parte, que el ejercicio de las facultades de comprobación es de naturaleza discrecional y por otra, que el procedimiento económico-coactivo requiere para su procedibilidad de un título que traiga aparejada ejecución, esto es, de una resolución administrativa que dé certeza o defina una situación legal, que demuestre la existencia de una obligación patrimonial determinada, líquida y exigible en el momento en que se intenta el procedimiento en contra del contribuyente. De lo anterior se infiere que del solo incumplimiento de pago de las parcialidades autorizadas al contribuyente que se autodeterminó un crédito fiscal, derivan las consecuencias consistentes en la revocación de la autorización relativa y la de tornar exigible el crédito adeudado; sin embargo, para incoar el procedimiento administrativo, es menester que la autoridad competente emita una resolución consistente en el requerimiento de pago al contribuyente que la legitime para intentar aquél; lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de la facultad de comprobación que tiene la autoridad fiscal para revisar si la autodeterminación del tributo se hizo conforme a derecho.

2a./J. 16/2000

Contradicción de tesis 54/99.-Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Quinto Circuito y Segundo del Sexto Circuito.-21 de enero del año 2000.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 16/2000.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiuno de enero del año dos mil.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca.

Tomo XI, Febrero de 2000. Tesis: 2a./J. 16/2000 Página: 203. Tesis de Jurisprudencia.

Irretroactividad.- En principio, a ninguna ley se le puede dar efecto retroactivo, salvo en materia penal, en lo que beneficie al reo, cuyo fundamento constitucional, lo podemos ver en el primer párrafo del artículo 14. En materia administrativa, este principio rige como regla general, aunque excepcionalmente, cuando se afecte el interés público, se disponga lo contrario. A efecto de ilustrar al lector sobre la aplicación práctica de éste principio, cito la siguiente tesis de jurisprudencia.

BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEY QUE REGLAMENTA SU VENTA, DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO EN EL ESTADO DE TABASCO A PARTIR DEL 11 DE FEBRERO DE 1996, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.

Aun cuando en la mencionada ley se establecen modalidades en el funcionamiento de los establecimientos para comercializar bebidas alcohólicas, diversas a las previstas en la legislación abrogada, como en lo tocante a la temperatura en que debe venderse la cerveza en envase cerrado al público, ello no vulnera la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de los que, a su entrada en vigor, estaban autorizados para realizar las actividades relativas, toda vez que del texto de la nueva legislación se desprende que las modalidades que establece han de regir hacia el futuro, a partir de su vigencia, sin que exista disposición que les otorgue

eficacia rectora respecto de hechos y situaciones pasadas, por lo que no destruyen los efectos ya acaecidos conforme a la ley anterior; además, la referida ley no priva a los licenciarios de un derecho adquirido, dado que los que les otorgaba el ordenamiento legal anterior no eran de naturaleza intocable o ilimitada, pues corresponde al Poder Legislativo establecer las disposiciones que, desde el punto de vista administrativo, son necesarias para regular las actividades de los particulares, sin que exista prohibición para que modifique o reforme las bases correspondientes, siempre y cuando respete los mandamientos constitucionales.

P./J. 63/97

Amparo en revisión 2667/96. Controladora de Negocios Comerciales, S.A. de C.V. y otros. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 196/97. Controladora de Negocios Comerciales, S.A. de C.V. y otros. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 2784/96. Victoria Ulin Domínguez. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Amparo en revisión 2802/96. Lili Estrada León y otros. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 2853/96. Comercializadora Usumacinta, S.A. de C.V. y otros. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número 63/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y siete.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VI, Septiembre de 1997. Tesis: P./J. 63/97 Página: 61. Tesis de Jurisprudencia.

Revocabilidad.- Tiene que ver con la capacidad procesal que se tiene para impugnar los actos administrativos. Se manifiesta cuando el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto de molestia revoca la decisión.⁸⁴ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé dos vías, para impugnar los actos de la autoridad administrativa; el llamado recurso de revisión y el juicio de nulidad ante el tribunal de lo contencioso administrativo. En relación a la característica que se comenta, se debe citar el texto de la siguiente jurisprudencia.

⁸⁴ Las características antes comentadas se pueden ver en CALDERÓN MORALES, Hugo H.- Op. Cit. pp.200 a 204.

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

2a./J. 139/99

Contradicción de tesis 85/98.-Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.-19 de noviembre de 1999.-Cinco votos.- Ponente: Guillermo I. Ortíz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131.

Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XI, enero de 2000, página 42; por instrucciones de la Segunda Sala se publica nuevamente con las correcciones que indicó.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca.

Tomo XI, Junio de 2000. Tesis: 2a./J. 139/99 Página: 61. Tesis de Jurisprudencia.

Agustín Gordillo critica aquellas posturas doctrinarias que pretenden tomar como base de la definición de acto administrativo, el concepto de acto jurídico elaborado para el derecho civil; sostiene que actualmente existe la tendencia legal a evitar el uso supletorio de la materia civil en el campo del derecho administrativo, toda vez que el primero no se ocupa ni preocupa de los problemas que atañen a la administración pública. La noción del acto administrativo tampoco habrá de tomar en cuenta el órgano de revisión de los actos de que se trate, pues carece de un estudio de rigor científico, y de es de carácter meramente formalista. Señala que el acto administrativo se puede concebir desde dos puntos de vista a saber:

- La noción orgánica, subjetiva o formal, en virtud de que el acto administrativo se entiende según el órgano del cual provenga, excluyendo aquellos que no formen parte de la administración pública.
- La noción material, sustancial u objetiva, en donde se atiende a la naturaleza del acto, sin que importe el órgano que lo emita.

El mismo autor señala que la corriente imperante se ha inclinado por la segunda concepción, y a manera de ejemplo cita la contratación realizada por un órgano de la administración pública con los particulares, y aquellos que pueda celebrar el Poder Judicial con los particulares pues en ambos casos, si se llega a sancionar a los contratistas, se tratará pues, de actos netamente administrativos, que se rijan por las leyes de la materia.⁸⁵ Esto es lógico, ya que los órganos pertenecientes a los tres poderes de la Federación requieren para su debido funcionamiento del

⁸⁵ **GORDILLO**, Agustín, “Tratado de derecho administrativo”, 7ª edición. Porrúa y UNAM. México; 2004. pp, 20 a 25.

suministro de bienes y servicios, útiles para su trabajo diario, tales como el suministro de energía eléctrica, papelería, mobiliario, computadoras, sistemas de telefonía, etc, y para cuya adquisición deben a pegarse a los procedimientos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público.

En el mismo sentido se han expresado *Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiróz Acosta*, para quienes el acto administrativo es “*el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer necesidades de la colectividad o comunidad. A veces las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.*”⁸⁶

El autor *Libardo Rodríguez* define los actos administrativos como “*las manifestaciones de la voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir a producir efectos jurídicos.*”⁸⁷

Por su parte diferencia las operaciones administrativas, por la pluralidad de actos que entraña, pues son aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración pública junto con su ejecución práctica, de tal suerte, que ambas actuaciones constituyen un solo acto de la administración

⁸⁶ **NAVA NEGRETE**, Alfonso y **QUIRÓZ ACOSTA**, Enrique, “Diccionario de derecho administrativo”, Porrúa y UNAM. México; 2003. p. 2.

⁸⁷ **RODRÍGUEZ R.** Libardo.- Op. Cit. p. 195.

pública⁸⁸. A manera de ejemplo se cita la clausura de un establecimiento comercial, pues no solo es necesaria la determinación de la autoridad, sino que además materialmente debe ejecutar la resolución emitida. La jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito así lo han entendido, para lo cual me sirvo citar su contenido.

CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

982

Octava Epoca:

Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S. A. 22 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos.

Queja 262/88. Víctor Manuel Rosales Romero. 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Queja 272/88. Covemar, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 862/89. Hoteles y Conexos, S. A. de C. V. 1o. de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 912/89. Consuelo Beltrán de Ahuactzin. 6 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis I.2o.A.J/15, Gaceta número 22-24, pág. 97.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 982 Página: 774. Tesis de Jurisprudencia.

⁸⁸ Ibidem. p. 196.

Los actos administrativos se pueden dar dentro del ámbito del derecho común, y dentro del que actúa con potestad de autoridad, siendo éste último, el relevante para los efectos de la sanción en el trabajo que nos ocupa.

Los órganos de gobierno gozan de una dualidad jurídica, en virtud de que su campo de actuación se puede someter a disposiciones jurídicas que ejerce en su papel de autoridad, y cuando actúa como cualquier particular. En el primer ámbito impone, coacciona, obliga, ejecuta con toda la potestad que tiene frente al gobernado, mientras que existen actos, como la contratación de bienes y servicios para su debido funcionamiento que se debe regir por las disposiciones del derecho común, es decir, el que rige para todos los gobernados. Los juzgados federales, así lo han considerado, para lo que me sirvo citar el siguiente criterio aislado.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INCUMPLIMIENTO DE LOS.

La autoridad, cualquiera que sea, ejerce dos diferentes funciones, a las que corresponden dos aspectos de su personalidad jurídica; la de autoridad propiamente tal, o persona de derecho público, y la de representante de los derechos patrimoniales del Estado, como entidad de derecho privado. En el primer caso legisla, juzga o ejecuta lo legislado o juzgado, y tales actos son susceptibles de suspenderse, porque son de autoridad propiamente tal. En el segundo caso, cuando ejercita derechos patrimoniales, esto es, cuando adquiere o trasmite el dominio, contrata, demanda o se excepciona, según le convenga, sus actos se equiparan a los de un particular, por cuanto actúa como persona de derecho civil, y no son susceptibles de suspenderse, porque se reputan actos de igual naturaleza jurídica que si los ejecutara un particular.

TOMO XXXIV, Pág. 437.- Villanueva Angélica.- 16 de enero de 1932

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo XXXIV.

Tesis: Página: 437. Tesis Aislada.

Pero además, podemos encontrar jurisprudencia en que se advierte claramente esta dualidad propia del gobierno, como uno de los elementos del Estado, por lo que me sirvo citar su contenido en este acto.

AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.

Al constituir el suministro de agua potable la prestación de un servicio público por el Estado como medio para la realización de un fin, que es el interés general y que se lleva a cabo mediante la celebración de un contrato administrativo de adhesión, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocos, bajo condiciones que fija el proveedor, la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido, cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo, acto que, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la propia Constitución Federal, pues la suspensión del servicio no es un acto de autoridad que deba estar fundado y motivado, sino que resulta del ejercicio de una facultad que se ejerce cuando se surte el incumplimiento del contrato. En estas condiciones, resulta inconcuso que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento en los casos de falta de pago, o cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido, de acuerdo con lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no implica que se prive al usuario de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, pues lo que acontece es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí que el prestador del servicio no tenga que acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión. Además, si bien la falta de pago o la desviación, o uso indebido del agua, traen como consecuencia la suspensión del servicio, ello no se puede equiparar a la hipótesis de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar un derecho, prohibida en el numeral 17 de la Carta Magna, toda vez que dicha suspensión deriva del incumplimiento del contrato de suministro y adhesión y encuentra su fundamento en la ley relativa a la que esté sujeto.

P./J. 92/2001

Acción de inconstitucionalidad 9/2000. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Aguascalientes. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de julio en curso, aprobó, con el número 92/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XIV, Julio de 2001. Tesis: P./J. 92/2001 Página: 693. Tesis de Jurisprudencia.

En tal virtud, cuando la administración no actúa en su papel de autoridad debe sujetar sus actos al derecho común, y sus diferencias deben ser resueltas por los

órganos jurisdiccionales competentes. En ese sentido me sirvo citar el contenido de la siguiente jurisprudencia.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, RESCISION DE LOS.

Sólo los tribunales de justicia pueden, mediante el juicio correspondiente, declararlos rescindidos.

43

Quinta Epoca:

Tomo VII, pág. 583. Amparo en revisión. Montiel Eusebio. 6 de agosto de 1920. Mayoría de siete votos.

Amparo en revisión 227/18. Peralta Feliciano. 19 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 152/22. Federico Zorrilla, S. en C. 22 de agosto de 1922. Mayoría de ocho votos.

Tomo XII, pág. 222. Amparo en revisión. Muñoz Antonio. 30 de enero de 1923. Mayoría de seis votos.

Amparo en revisión 138/22. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza Motriz de Monterrey. 27 de marzo de 1924. Unanimidad de diez votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Quinta Epoca. Tomo III, Parte SCJN. Tesis: 43 Página: 32. Tesis de Jurisprudencia.

Situación distinta ocurre, cuando el órgano estatal actúa en su papel de autoridad, pues frente al gobernado adopta una posición de supra a subordinación, en la que el segundo está obligado a acatar la voluntad de la autoridad, siempre y cuando se cumplan con los requisitos constitucionales, principalmente el de la debida motivación y fundamentación, previsto en el artículo 16 de la Carta Magna.

La garantía de legalidad de los actos administrativos es de vital importancia dentro de un Estado de Derecho, motivo por el cual, estos actos se deben componer de un número mínimo de elementos, entre los que se destacan:

- El sujeto, es decir, el órgano administrativo;

- El elemento volitivo, que equivale al consentimiento en el derecho civil;
- Objeto, la idea de producir efectos jurídicos;
- Motivo, como el antecedente del hecho o de derecho en que se origina el acto;
- Fin o propósito que pretende alcanzar la autoridad mediante los efectos jurídicos que se produzcan con la emisión del acto;
- Forma como la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa, como un elemento esencial, y no de validez, a diferencia de lo que ocurre con el derecho civil.⁸⁹
- Lugar y fecha de emisión del acto, tal y como se desprende de la lectura de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.

De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

2a./J. 61/2000

Contradicción de tesis 10/2000-SS.-Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.-2 de junio del año 2000.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Juan Díaz Romero.-Pon ente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.

⁸⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIRÓZ ACOSTA, Enrique.- Op. Cit. p. 4.

Tesis de jurisprudencia 61/2000.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio del año dos mil.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca.

Tomo XII, Julio de 2000. Tesis: 2a./J. 61/2000 Página: 5. Tesis de Jurisprudencia.

Por lo expuesto en las anteriores páginas, se puede advertir que los órganos de la Administración pública, principalmente, al emitir actos de autoridad pueden afectar la esfera de los gobernados, y quien al momento de incumplir con el mandato de autoridad se puede hacer acreedor a una sanción administrativa, misma que puede ser impugnada por las vías procesales previstas en las leyes de la materia.

2.4 CONDUCTAS CONSIDERADAS ERRÓNEAMENTE COMO INFRACCIONES CÍVICAS

Precisamente la falta de una separación sustancial entre la infracción administrativa y el delito, provoca que el legislador de manera arbitraria regule una misma conducta como infracción cívica y delito. Es a lo que llamo la irracionalidad del legislador, la irracionalidad del contenido normativo. Es la falta de estudios y de preparación ética y profesional de nuestros legisladores lo que permite la anarquía legislativa.

El artículo 239 del Código Penal para el Distrito Federal a la letra dispone:

“Al que destruya o deteriore una cosa ajena o una propia en perjuicio de otro, se le impondrán las siguientes penas:

I. De veinte a sesenta días multa, cuando el valor del daño no exceda de veinte veces el salario mínimo, o no sea posible determinar su valor;

II. Prisión de seis meses a dos años y sesenta a ciento cincuenta días multa, cuando el valor del daño exceda de veinte pero no de trescientas veces el salario mínimo;

III. Prisión de dos a cuatro años y de ciento cincuenta a cuatrocientos días multa, cuando el valor del daño exceda de trescientos pero no de setecientas cincuenta veces el salario mínimo; y

IV. Prisión de cuatro a diez años y de cuatrocientos a seiscientos días multa, cuando el valor del daño exceda de setecientas cincuenta veces el salario mínimo.

Es competencia del juez penal la imposición de las sanciones previstas en todas las fracciones del artículo citado; pero no por su gravedad, sino porque el legislador así lo ha querido determinar de forma arbitraria. Para comprobar mi hipótesis citaré el texto de la fracción IX del artículo 8 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

“En términos del artículo anterior, son infracciones cívicas las siguientes (...)

IX. Dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, plazas, parques, jardines u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez (se refiere al juez cívico) hasta el valor de treinta salarios mínimos;...”

Se trata ni más ni menos de una competencia concurrente entre el juez penal y el juez cívico para sancionar la misma conducta. De ahí desprendemos que la competencia de una autoridad u otra no depende de la naturaleza de la infracción cometida, sino de un criterio arbitrario de los legisladores, que determinan competencias irracionalmente. En tal virtud, si una persona daña la fachada e inmueble, y el daño excede de 20 días de salario mínimo, entonces puede ser sancionado de acuerdo a las leyes penales, o en su caso ser llevado ante el juez

cívico para la imposición de una multa, o privación de la libertad que va de 12 a 24 horas. Vean hasta donde puede llegar la irracionalidad legislativa. Una misma conducta puede ser sancionada por dos autoridades distintas, y se le puede imponer una gama muy amplia de sanciones. Es por ello que a lo largo de la presente tesis notarán que insisto en la separación de las penas y de las sanciones administrativas de acuerdo a su propia y especial naturaleza, y no solo en base a un criterio orgánica y superficial.

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO PENAL Y DELITOS

3.1 LA PENA COMO CONSECUENCIA DEL DELITO

El derecho penal debe cumplir con una misión, para lo cual debe realizar distintas funciones. La misión del derecho penal, según *Jescheck* es la protección de la convivencia en sociedad de las personas; tiene un significado pacificador y protector de las relaciones sociales. El poder punitivo del Estado debe contribuir a evitar el caos y poner coto a la arbitrariedad de las personas mediante una limitación graduable de su libertad, de tal forma que sea compatible con la cultura del pueblo y con los derechos del individuo en una sociedad determinada. La protección de la paz pública significa la ruptura de la supremacía del más fuerte y la posibilidad del libre desarrollo de la personalidad de todos los gobernados, a través del respeto de los derechos humanos. La seguridad general no es aquella situación en donde no se comete delito alguno, sino aquella en que la criminalidad se mantiene en la frontera y se coloca bajo el control del Estado, partiendo de la premisa de que los hechos punibles cometidos son aclarados en un alto porcentaje y perseguidos sin desconsideración hacia la persona. El Estado tiene la obligación de respetar los derechos fundamentales de la persona, para lo cual la Constitución debe garantizar la libertad de acción de las personas, por lo que el derecho penal únicamente puede disponer limitaciones cuando ello sea inevitable para la protección de la sociedad. Según el mismo autor la pena también tiene, frente al infractor del derecho, una función social, y además debe tomar en cuenta el interés del lesionado a través del hecho punible al promoverse la reparación del daño por el sujeto activo.

El derecho penal cumple con una función represiva y al mismo tiempo preventiva. La represión se ejerce mediante el castigo cuando la conducta humana se encuadre en las hipótesis previstas en las leyes punitivas. La función preventiva, es complementaria a través de la amenaza, imposición y ejecución de penas justas, que tiene la finalidad evitar la comisión de futuras infracciones penales.

Asimismo, el derecho penal tiene como finalidad la protección de bienes jurídicos. Esto significa que todas las normas jurídico penales se basan en juicios de valor positivo sobre bienes de vital importancia para la convivencia de las personas en sociedad, motivo por el cual, deben ser protegidos por la acción del Estado, mediante el mecanismo de la pena pública. Entre los principales bienes están: la vida de las personas, su integridad corporal, la libertad personal, la propiedad y el patrimonio, la seguridad de la nación, la paz internacional, etc., cuando estos valores son objeto de protección por el orden jurídico se convierten en bienes jurídicos. La existencia de bienes jurídicos protegidos por el derecho penal es variable.⁹⁰ La variable de los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal depende de la voluntad del legislador, misma que toma en cuenta las circunstancias sociales, jurídicas, económicas y políticas en un lugar y tiempo determinado, por lo que en algunos países, la ley punitiva protege bienes jurídicos, que probablemente no se protejan en otro país. Entonces pues, si la cantidad y calidad de los bienes jurídicos susceptibles de protección por el derecho penal dependen del factor subjetivo, la frontera con los bienes susceptibles de

⁹⁰ **JESCHSK**, Hans-Heinrich, “Tratado de derecho penal, parte general”, 5ta. Edición, traducida por Miguel Olmedo Cardenete, Editorial Comares, España Diciembre del 2002, p 1 a 8.

protección por la norma administrativa siempre será variable, por lo que nunca habrá de llegarse a un criterio universalmente aceptable.

La doctrina dominante sostiene que el delito es el comportamiento humano antijurídico, amenazado con pena y determinado en sus caracteres por el tipo de una ley penal, que el autor ha realizado culpablemente. Por su parte, la pena es la respuesta a una considerable infracción jurídica a través de la imposición de un mal adecuado a la gravedad del injusto y de la culpabilidad del autor, que expresa una desaprobación pública de hecho y que por ello supone una confirmación de derecho. La imposición de la pena debe desarrollar para el autor un efecto positivo; es decir, debe favorecer su sociabilización, o al menos, no debe obstaculizarla. La imposición de la pena es una facultad exclusiva del Juez, previo respeto a la garantía de audiencia que se debe consagrar en las normas jurídicas que rigen al Estado.⁹¹

El artículo 21 constitucional a la letra dice: *“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.”*

Este texto ha permitido, y en general todo lo preceptuado en el mismo numeral ha dado pie a que el legislador ordinario, e incluso, el constituyente permanente solo diferencie las penas de las sanciones administrativas por el órgano de quien proviene, sin que se detengan mucho en el análisis de la naturaleza de cada una de tales medidas.

⁹¹ Ibidem p. 14.

La tarea más sencilla es concluir que toda sanción impuesta por el juez constituye una pena, a diferencia de si se trata de una sanción impuesta por la autoridad administrativa. Sin embargo, me inclino por hacer una labor más profunda, a través de la cual se pueda diferenciar entre una sanción administrativa de una pena por la trascendencia de la misma, y los efectos jurídicos que la misma implica.

Desde un punto de vista meramente exegético⁹², se puede validamente decir que para considerar la privación de la libertad como una pena, debe ser decretada por la autoridad judicial, y ser mayor de las 36 horas. Sin embargo, puede haber privación de la libertad, sin que se trate de una pena, o una infracción administrativa, tal es el caso de medidas precautorias que tienen lugar durante la averiguación y previa y el proceso penal, siendo éstas el arraigo y la detención ordenada por el Ministerio Público en el caso de urgencia o el detenido en flagrancia.

Además, en el tercer párrafo del artículo 14 se ordena que *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, penal alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”*

⁹² La exégesis principalmente se abocaba a estudiar una sola fuente del derecho, que era la ley escrita, ya que la consideraba la fuente originaria del saber jurídico de aquella época, y se decía ya no había porque hacer más leyes ya que todos los presupuestos jurídicos ya habían sido escritos, esto traería como consecuencia un desmedido culto a la ley. **CALVO GARCÍA**, Manuel. “Los fundamentos del método jurídico.” Editorial Tecnos, España, 1994, p.87. **BONNECASE**, J. “La Escuela de la Exégesis en derecho civil.” Vol. XII, Porrúa, México, año 1989, p. 158.

Las penas y las sanciones administrativas comparten similitudes, como por ejemplo que a ambas rige el principio de legalidad; es decir, el principio de no hay pena sin ley, también se aplica a las sanciones administrativas, pues las autoridades no puede hacer más que aquello a que están autorizadas.

La debida fundamentación de los actos de autoridad implica la aplicación del principio de legalidad, y en ese sentido se puede leer el texto de la siguiente jurisprudencia.

INFRACCIONES. SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION.

Si bien, conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

86

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 529/21. Rogelio Gómez y Hno. 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 4677/28. Alba Valenzuela Ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2689/31. Tiburcio Felipe. 3 de enero de 1933. Cinco votos.

Amparo en revisión 2054/34. Gómez Federico. 7 de diciembre de 1934. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 573/33. Suárez Petra. 15 de mayo de 1935. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA:

En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, aparece con el rubro: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Quinta Epoca. Tomo III, Parte SCJN. Tesis: 86

Página: 60. Tesis de Jurisprudencia.

A fin de tener una mejor visión del panorama de las penas y la frontera que les debe separar de las infracciones administrativas, se debe abordar el tema de la crisis de la pena de prisión. Se ha dicho que la cárcel en su origen pudo tener sentido progresista, e incluso, humanitario frente al brutal sistema de penas corporales que se practicaban en otros tiempos, y en todo caso, como una pena alternativa preferible al de muerte. El exceso en su aplicación y en su prescripción como un poder represivo del estado ha hecho que serios tratadistas hayan hablado de su abolición, o al menos en su reducción solo para los delitos más graves, y su eliminación para los de pequeña y mediana gravedad, y al mismo tiempo se ofrecen otras medidas sancionatorias razonables.

Es conveniente la abolición de la pena de prisión de corta duración⁹³, porque el sujeto en lugar de reinsertarse a la sociedad, ya rehabilitado, ante el fracaso del sistema penitenciario, lo único que logra es adaptarse a la subcultura de la prisión. Para ello, se debe aprehender las normas de los criminales, su sistema jerárquico y las técnicas criminales que realizan en la calle. No por nada se han hecho merecedoras del adjetivo que las distingue “Universidades del crimen”. Entre las penas alternativas a la prisión por menos de seis meses, se han propuesto la del arresto de fin de semana, los trabajos en beneficio de la comunidad. Otra medida alternativa es el sistema de vigilancia telemática (electrónica), que ya sea puesto

⁹³ Esta idea no es nueva y tampoco descabellada, ante la real situación del sistema penitenciario, no solo en México sino en distintos países del mundo. La comisión redactora del código penal tipo Iberoamericano decidió en su tercer encuentro, la eliminación de penas cortas privativas de la libertad, y en el quinto encuentro, se acordó la exclusión de la imposición de penas de prisión inferiores a seis meses. La eliminación de las penas cortas en prisión es un principio fundamental de la política criminal moderna, que incluso, tiene como punto de partida las ideas de Von Liszt. **JAÉN VALLEJO**, Manuel, “sistema de consecuencias jurídicas del delito: Nuevas perspectivas”, UNAM, México 2002, pp. 29 a 32

en marcha en países como España, Francia, Alemania, además de los países anglosajones. En España, este sistema está previsto en el reglamento penitenciario, desde el año de 1996, para los internos en tercer grado, siendo estos los que están obligados a pernoctar en la cárcel, en virtud de que su tiempo mínimo en esta debe ser de ocho horas diarias, salvo que el interno, de forma voluntaria, acepte el control electrónico para su estancia fuera de prisión. Los localizadores electrónicos han sido colocados en pulseras y grilletes. Una constante de aquellos que recomiendan este sistema es que sea aplicado solo con la anuencia del directamente afectado.⁹⁴

A pesar de las numerosas críticas que ha recibido la pena de prisión, esta sigue siendo la más importante a comienzo del Siglo XXI. Históricamente, se considero como un progreso frente a peores medios de punición; sin embargo se han advertido serios inconvenientes en su aplicación práctica, sobre todo, sus efectos desocializadores, como lo son la ruptura de la relación familiar y laboral, que constituyen un efecto inevitable que al mismo tiempo, asegura su carácter intimidatorio frente a los gobernados, lo que de alguna forma trata de cumplir con la finalidad preventiva de las penas en general.

Tratadistas de la materia penitenciaria han propuesto que la prisión de larga duración se recorte, brindándole la posibilidad al recluso de obtener su salida anticipada motivado por su buen comportamiento en prisión, por su voluntad de reinserción social, el seguimiento de programas de tratamiento. Del otro lado, hay

⁹⁴ Ibidem. pp. 43 y 44

quienes sostienen que la reducción de la pena privativa de la libertad supone el debilitamiento de la eficacia preventiva e intimidatoria que deben tener las penas, sobre todo, cuando se trata de penas graves, ya que estas se deben a la gravedad del delito cometido.⁹⁵

Precisamente, debe ser la función que debe cumplir la pena y la infracción administrativa la que determine la frontera racional, natural y legal de ambas figuras. En ese orden de ideas, si la multa, como un ejemplo de sanción administrativa, y la prisión como el ejemplo característico de la pena cumplen con la misma función intimidatoria, entonces la frontera entre ambas figuras será casi imposible de definir; en tal virtud, las sanciones administrativas y las penas deben cumplir con funciones y objetivos totalmente distintos, y así estar en posibilidad de conocer su perímetro de acción.

Por el momento es difícil dejar de considerar como la principal pena a la prisión, toda vez que no se han encontrado medias alternativas que permitan evitar se cause mayor daño por el sujeto activo, por lo que tan solo se han adoptado como penas cuando de delincuentes primarios u ocasionales, jóvenes o adultos se trata, que probablemente pueden reinsertarse a la vida social. Entre las penas alternativas que se han adoptado en el derecho penal vigente en distintos países se puede citar la multa, considerada esta ya como pena principal y no accesoria; el arresto de fin de semana; el trabajo en beneficio de la comunidad. En el caso

⁹⁵ **HASSEMER**, Winfried y **MUÑOZ CONDE**, Francisco, “Introducción a la criminología”, Editorial Tirant lo Blanch, España 2001, pp.265 a 269.

de la multa, su exigencia corresponde al Estado, no es condonable, ni compensable con otro tipo de sanciones y en caso de no hacerse el pago se puede transformar en un arresto que le sustituya. Otros han propuesto la suspensión condicional de la pena de prisión, como una prueba de que el legislador tiene sus reservas respecto a la pena privativa de la libertad, y recomienda, en los casos en que sea posible, se suspenda la ejecución de esta pena y en su lugar se apliquen otras medidas.⁹⁶

Hasta la fecha, la teoría penal de la prevención general no se ha enfrentado a criterios que permitan decidir cuales serian los medios más idóneos para prevenir la delincuencia, y sobre todo si estos medios valen, incluso cuando fueran incompatibles con algunos derechos fundamentales del hombre. Por eso es importante conocer si para conseguir la intimidación de los delincuentes y de la población en general, se puede utilizar sin límites cualquier medio sancionatorio.⁹⁷

Si no hay límites racionales para la imposición de sanciones no es posible, por tal virtud, delimitar el campo de la pena y la sanción administrativa.

Coincido con *Hassemer Winfried y Muñoz Conde Francisco* cuando señalan que la forma de prevenir la criminalidad no se logra a través de la imposición de penas desproporcionadas, y que no guarden una proporcionalidad con la gravedad del delito y la culpabilidad del autor, pues además de ser injusto, puede producir

⁹⁶ Gran importancia han encontrado: La suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad y la libertad condicional. Es importante diferenciar ambas figuras, toda vez que la primera tiene lugar antes de la ejecución de la pena, mientras que la segunda surge en la última etapa del cumplimiento de dicha pena. La primera figura esta regulada por el código penal español en su artículo 80.4. **JAÉN VALLEJO**, Manuel, Op. Cit. pp. 38 a 39

⁹⁷ **HASSEMER**, Winfried y **MUÑOZ CONDE**, Francisco, Op. Cit. pp.314 y 315.

efectos contrarios a lo que se pretende. Citan el ejemplo de la imposición de la pena de muerte o cadena perpetua a los ladrones, lo que en un principio reduciría la frecuencia de su comisión, pero en el mediano y largo plazo, provocaría el aumento de delitos mas graves, como los delitos contra la vida y la integridad física de las personas, pues ni el aborto se puede equiparar al homicidio, ni el acoso sexual a la violación; ni el hurto al asalto a mano armada; ni las amenazas a un secuestro, consecuentemente, no todos pueden ser castigados con la misma pena, ni siempre la pena de prisión será la mas efectiva.

Sobre la proporcionalidad, *Beccaria* escribe: *“Supuesta la necesidad de reunión de todos los hombres, y los aspectos que necesariamente resultan de la oposición misma de los intereses privados, encontramos con una escala de desordenes, cuyo primer grado consiste en aquellos que destruyen inmediatamente la sociedad y el último en la más pequeña injusticia posible cometida contra los miembros particulares de ella. Entre estos extremos están comprendidas todas las acciones opuestas al bien público, que se llaman delitos, y todas van aminorándose por grados insensibles desde el mayor al más pequeño. Si la geometría fuese adaptable a las infinitas y oscuras combinaciones de las acciones humanas, debería haber una escala correspondiente de penas, en que se graduasen desde la mayor hasta la menos dura; pero bastará al sabio legislador señalar los puntos principales, sin turbar el orden, no decretando contra los delitos del primer grado las penas del último. Y en caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de*

*tiranía y de libertad, y del fondo de humanidad, o de malicia de todas las naciones*⁹⁸.

En síntesis, la teoría de la intimidación, sin ningún tipo de límites normativos en que se dejan de tomar en cuenta otros factores de control de comportamiento humano en sociedad no solo es criticable desde el punto de vista empírico, sino también desde el normativo.⁹⁹

A la exposición anterior quiero añadir un nuevo ingrediente “la retribución como fin de la pena”. Estoy cierto que existen algunas críticas a las tesis retribucionistas de la pena, como la irreductible heterogeneidad entre el delito y la pena, una vez superada la Ley del Tali3n, en el que se impone un nuevo modelo a trav3s del cual se busca una compensaci3n real o simb3lica, de la violaci3n del derecho. Dicho en otras palabras, falta homogeneidad entre delito y sanci3n, toda vez que no hay un criterio objetivo y universal que permite establecer una relaci3n de proporci3n entre estos elementos, sin que se deje de ser arbitrario cuando uno propone un determinado criterio a seguir. Otra cr3tica es la imposibilidad de aceptar la idea de que se produzca la compensaci3n de la lesi3n del bien jur3dico a trav3s de la imposici3n de un sufrimiento (al sujeto activo del delito). *Claus Roxin* no considera racional que se pueda borrar el mal cometido mediante la imposici3n de un segundo mal. Otra cr3tica constituye la retribuci3n como limite de la pena; en virtud del se3alamiento que algunos tratadistas (Hegel Y Kant) hacen sobre las ventajas

⁹⁸ **BECCARIA**, Cersare Bonessano, Marques de “tratado de los delitos y las penas “ Porrúa, México 1982, pp. 27 y 28

⁹⁹ **HASSEMER**, Winfried y **MUÑOZ CONDE**, Francisco, Op. Cit. p.317

del modelo retribucionista, quienes consideran que la justa retribución justifica la pena, mecanismo que necesariamente requiere de una graduación homogénea de la proporcionalidad entre pena, delito y grado de culpabilidad. Afirman quienes postulan esta idea que supone un límite al poder estatal frente al gobernado.¹⁰⁰

En relación a la tesis retribucionista de la pena, *Kant* considera que hay un elemento central en todo el razonamiento, acerca de la función y significado de la pena; pues nunca puede ser utilizada instrumentalmente para la consecución de un bien, aun cuando este redunde en beneficio de la sociedad o incluso del propio afectado por el castigo, y ello por que la personalidad del hombre prohíbe categóricamente que este sea utilizado como un medio para fines que le son ajenos.¹⁰¹

Lo cierto es que la pena (sanción) es un elemento fundamental de la norma jurídica, que sin ella, el derecho dejaría de ser un ordenamiento coactivo para reducirse a normas meramente éticas y de cumplimiento voluntario. Además la pena es necesaria para satisfacer las necesidades de justicia de la comunidad.

Otro aspecto que algunos autores resaltan respecto a la función de la pena es la de implicaciones morales, pues la persona humana tiene la necesidad de liberarse de toda culpa mediante un mecanismo de expiación, aún cuando en la realidad, la

¹⁰⁰ **ALVAREZ GARCIA**, Francisco Javier, “Consideraciones sobre los fines de la pena en el ordenamiento constitucional español”, Editorial Comares, España 2001, p. 87 a 108.

¹⁰¹ **BETEGON**, Jerónimo, “La justificación del castigo”, Centro de estudios constitucionales, México 1992, pp. 20 y 21

mayoría de los delincuentes se rehúsan a la conversión; es decir, a la readaptación social.¹⁰²

3.2 CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS

Las clasificaciones en el derecho, normalmente atienden a una situación didáctica que permite de una forma más sencilla y simple la enseñanza del conocimiento jurídico. No obstante, esto no sucede así, siempre, ya que la clasificación de los delitos, además ha cumplido con una función práctica, sobre todo cuando del monto de la pena se trata, así como del goce de garantías procesales a que solo se tiene derecho cuando entren en un rubro de la clasificación.

Jescheck señala que el Código Penal alemán ha sustituido la tripartición prevista en el Código Penal francés que clasificaba los delitos en: graves, menos graves y faltas, por una bipartición, a través de la cual solo se les clasifica como delitos graves y menos graves; mientras que las faltas quedaron como tipos residuales del anterior Derecho penal policial, fueron derogadas como tales, ara convertirse en infracciones administrativas.¹⁰³ De la evolución de la pena y de su clasificación se puede inferir, que las infracciones administrativas constituye la reacción del Estado frente a la conducta ilícita de los hombres, pero que por su gravedad no merece una sanción trascendente, como lo es la pena de prisión.

¹⁰² **JESCHSK**, Hans-Heinrich, Op. Cit. pp, 69 y 70.

¹⁰³ *Ibidem.* p, 60.

Entre las garantías procesales susceptibles de disfrutarse están la libertad bajo caución, y la procedencia de la apelación en delitos considerados por la ley punitiva, como no graves. Por ejemplo, la fracción I del apartado “A” del artículo 20 constitucional, a la letra dice: *“Del inculpado...I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder éste beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.”*

Otro ejemplo lo hayamos dentro del texto de la jurisprudencia que a continuación se cita:

APELACION. CONTRA SENTENCIAS DE PRIMER GRADO POR DELITOS NO GRAVES, SOLO PROCEDE CUANDO EL VALOR DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS ES MAYOR DE OCHOCIENTOS DIAS DE SALARIO MINIMO (LEGISLACION DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

La interpretación sistemática del artículo 342 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes, reformado el dos de abril de mil novecientos noventa y cinco, conduce a concluir que el recurso de apelación en contra de la sentencia dictada en un procedimiento penal por delito no considerado como grave por el artículo 22 del Código Penal de la misma entidad, sólo procede cuando el valor de los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del injusto es mayor de ochocientos días de salario mínimo vigente en dicho Estado, en el momento de dictarse la resolución ya que el propósito del legislador en el párrafo segundo de aquella disposición, fue el de supeditar la procedencia de la apelación en contra de esas sentencias, a la cuantía de los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito imputado independientemente de la naturaleza de la pena impuesta al acusado.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO TERCER CIRCUITO.

XXIII. J/5

Amparo directo 271/96. Enrique Alvarado Hernández. 17 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Pérez Herrera. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Amparo en revisión 196/96. Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes. 24 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Pérez Herrera. Secretario: Juan Aguilar Rodríguez.

Amparo en revisión 235/96. Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes. 24 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Pérez Herrera. Secretario: Juan Aguilar Rodríguez.

Amparo directo 417/96. Arturo Ruiz Valadez. 15 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Pérez Herrera. Secretario: Eduardo Antonio Loredó Moreleón.

Amparo directo 598/96. Aurora Jiménez García. 3 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Arroyo Moreno. Secretario: José de Jesús Ortega de la Peña.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Epoca: Novena Epoca. Tomo IV, Agosto de 1996. Tesis: XXIII. J/5 Página: 382. Tesis de Jurisprudencia.

Otra ventaja procesal que tienen los inculpados por la comisión de delitos calificados como no graves, es que se puede ventilar el negocio en un proceso sumario; es decir, uno más ágil que el ordinario. En ese sentido está redactado el artículo 305 del CPPDF, cuyo texto expresa: *“Se seguirá procedimiento sumario cuando se trate de delito flagrante, exista confesión rendida ante el Ministerio Público o la autoridad judicial, o se trate de delito no grave... Los procesos ante los jueces de paz en materia penal, siempre serán sumarios.”*

El artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales prevé un catálogo de delitos graves, para los efectos legales a que haya lugar:

“Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

“I. **Del Código Penal Federal**, los delitos siguientes:

1) Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero; “...Cuando a consecuencia de actos u omisiones culposos, calificados como graves, que sean imputables al personal que preste sus servicios en una empresa ferroviaria, aeronáutica, naviera o de cualesquiera otros transportes de servicio público federal o local, se causen homicidios de dos o más personas, la pena será de cinco a veinte años de prisión, destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación para obtener otros de la misma naturaleza. Igual pena se impondrá cuando se trate de transporte de servicio escolar.”

2) Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126.

“**Artículo 123.** Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Quando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.”

“**ARTÍCULO 124.** Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I. Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II. En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima lo desempeñe en favor del invasor; y

IV. Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno, provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.”

“**ARTÍCULO 125.** Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero.”

“**ARTÍCULO 126.** Se aplicarán las mismas penas a los extranjeros que intervengan en la comisión de los delitos a que se refiere este Capítulo, con excepción de los previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123.”

3) Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128.

“**ARTÍCULO 127.** Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos.

La misma pena se impondrá al extranjero que en tiempo de paz proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares.

Se aplicará la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que, declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o pueda perjudicar a la Nación Mexicana.”

“**ARTÍCULO 128.** Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos, al mexicano que, teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero, los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana.”

4) Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero.

“**ARTÍCULO 139.** Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.”

5) Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero.

“**ARTÍCULO 140.** Se impondrá pena de dos a veinte años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos, al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesarios de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.”

6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145.

ARTÍCULO 142...Al que instigue, incite o invite a militares en ejercicio a la ejecución de los delitos a que se refiere este Título, se le aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión.”

“**ARTÍCULO 145.** Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos al funcionario o empleado de los Gobiernos Federal o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este Título.”

7) Piratería, previsto en los artículos 146 y 147.

“**ARTÍCULO 146.** Serán considerados piratas:

I. Los que, perteneciendo a la tripulación de una nave mercante mexicana, de otra nación, o sin nacionalidad, apresen a mano armada alguna embarcación, o cometan depredaciones en ella, o hagan violencia a las personas que se hallen a bordo;

II. Los que, yendo a bordo de una embarcación, se apoderen de ella y la entreguen voluntariamente a un pirata, y

III. Los corsarios que, en caso de guerra entre dos o más naciones, hagan el corzo sin carta de marca o patente de ninguna de ellas, o con patente de dos o más beligerantes, o con patente de uno de ellos, pero practicando actos de depredación contra buques de la República o de otra nación para hostilizar a la cual no estuvieren autorizados. Estas disposiciones deberán igualmente aplicarse en lo conducente a las aeronaves.”

“**ARTÍCULO 147.** Se impondrán de quince a treinta años de prisión y decomiso de la nave, a los que pertenezcan a una tripulación pirata.”

8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis.

“**ARTÍCULO 149 BIS.** Comete el delito de genocidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrare por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiere la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.

Por tal delito se impondrán de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quince mil a veinte mil pesos.

Si con idéntico propósito se llevaren a cabo ataques a la integridad corporal o a la salud de los miembros de dichas comunidades o se trasladaren de ellas a otros grupos menores de diez y seis años, empleando para ello la violencia física o moral, la sanción será de cinco a veinte años de prisión y multa de dos mil a siete mil pesos.

Se aplicarán las mismas sanciones señaladas en el párrafo anterior, a quien con igual propósito someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueran gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieren en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se les aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.”

9) Evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152.

“**ARTÍCULO 150.** Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado. Si el detenido o procesado estuviese inculcado por delito o delitos contra la salud, a la persona que favoreciere su evasión se le impondrán de siete a quince años de prisión, o bien, en tratándose de la evasión de un condenado, se aumentarán hasta veinte años de prisión.

Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda.

Además será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años.”

“**ARTÍCULO 152.** Al que favorezca al mismo tiempo, o en un solo acto, la evasión de varias personas privadas de libertad por la autoridad competente, se le impondrá hasta una mitad más de las sanciones privativas de libertad señaladas en el artículo 150, según corresponda.”

10) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170.

“**ARTÍCULO 168.** Al que, para la ejecución de los hechos de que hablan los artículos anteriores, se valga de explosivos, se le aplicará prisión de quince a veinte años.”

“**ARTÍCULO 170.** Al que empleando explosivos o materias incendiarias, o por cualquier otro medio destruya total o parcialmente una nave, aeronave, u otro vehículo de servicio público federal o local, o que proporcione servicios al público, si se encontraren ocupados por una o más personas, se le aplicarán de veinte a treinta años de prisión.

Si en el vehículo de que se trate no se hallare persona alguna se aplicará prisión de cinco a veinte años.

Asimismo se impondrán de tres a veinte años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa, sin perjuicio de la pena que corresponda por otros delitos que cometa, al que mediante violencia física, amenazas o engaño, se apodera de una nave, aeronave, máquina o tren ferroviarios, autobuses o cualquier otro medio de transporte público colectivo, interestatal o internacional, o los haga desviar de su ruta o destino.

Cuando se cometiere por servidor público de alguna corporación policial, cualquiera de los delitos que contemplan este artículo y el 168, se le impondrán, además de las penas señaladas en estos artículos, la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos. Si quien cometiere los delitos mencionados fuere miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá además, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos.”

11) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero.

“**ARTÍCULO 172 BIS.** ... Si las actividades delictivas a que se refiere el primer párrafo se relacionan con delitos contra la salud, las penas de prisión y de multa se duplicarán.”

12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 Bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

“ARTÍCULO 194. Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

I. Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

II. Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo.

III. Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y

IV. Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las instancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.”

“ARTÍCULO 195. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194.”

ARTÍCULO 195 BIS. Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 de este Código y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa, se aplicarán las penas previstas en las tablas contenidas en el apéndice 1 de este ordenamiento, si el narcótico no se encuentra comprendido en las mismas, se aplicará hasta la mitad de las penas señaladas en el artículo anterior.”

13) Corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; y pornografía infantil, previsto en el artículo 201 bis.

“ARTÍCULO 201. Comete el delito de corrupción de menores, el que induzca, procure, facilite u obligue a un menor de dieciocho años de edad o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, ebriedad, consumo de narcóticos, prácticas sexuales o a cometer hechos delictuosos. Al autor de este

delito se le aplicarán de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.

Al que obligue o induzca a la práctica de la mendicidad, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

No se entenderá por corrupción de menores los programas preventivos, educativos o de cualquier índole que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre función reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el embarazo de adolescentes, siempre que estén aprobados por la autoridad competente.

Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiera los hábitos del alcoholismo, fármaco dependencia, se dedique a la prostitución o a formar parte de una asociación delictuosa, la pena será de siete a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

Si además de los delitos previstos en este capítulo resultase cometido otro, se aplicarán las reglas de la acumulación.”

“**ARTÍCULO 201 BIS.** Al que procure o facilite por cualquier medio el que uno o más menores de dieciocho años, con o sin su consentimiento, lo o los obligue o induzca a realizar actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, con el objeto y fin de video grabarlos, fotografiarlos o exhibirlos mediante anuncios impresos o electrónicos, con o sin el fin de obtener un lucro, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil días multa.

Al que fije, grabe, imprima actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales en que participen uno o más menores de dieciocho años, se le impondrá la pena de diez a catorce años de prisión y de quinientos a tres mil días multa. La misma pena se impondrá a quien con fines de lucro o sin él, elabore, reproduzca, venda, arriende, exponga, publicite o transmita el material a que se refieren las acciones anteriores.

Se impondrá prisión de ocho a dieciséis años y de tres mil a diez mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, a quien por sí o a través de terceros, dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa con el propósito de que se realicen las conductas previstas en los dos párrafos anteriores con menores de dieciocho años.

Para los efectos de este artículo se entiende por pornografía infantil, la representación sexualmente explícita de imágenes de menores de dieciocho años.”

14) Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo;

“**ARTÍCULO 205.** Al que promueva, facilite, consiga o entregue a una persona para que ejerza la prostitución dentro o fuera del territorio nacional, se le impondrá prisión de cinco a doce años y de cien a mil días de multa.

Si se emplease violencia o el agente se valiese de la función pública que tuviere, la pena se aumentará hasta una mitad.”

15) Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208.

“**ARTÍCULO 208.** Al que promueva, encubra, concierte o permita el comercio carnal de un menor de dieciocho años se le aplicará pena de ocho a doce años de prisión y de cien a mil días multa.”

16) Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237.

“**ARTÍCULO 234.** Al que cometa el delito de falsificación de moneda, se le impondrá de cinco a doce años de prisión y hasta quinientos días multa.

Se entiende por moneda para los efectos de este Capítulo, los billetes y las piezas metálicas, nacionales o extranjeros, que tengan curso legal en el país emisor.

Comete el delito de falsificación de moneda el que produzca, almacene, distribuya o introduzca al territorio nacional cualquier documento o pieza que contenga imágenes u otros elementos utilizados en las monedas circulantes, y que por ello resulten idóneos para engañar al público, por ser confundibles con monedas emitidas legalmente. A quien cometa este delito en grado de tentativa, se le impondrá de cuatro a ocho años de prisión y hasta trescientos días multa.

La pena señalada en el primer párrafo de este artículo, también se impondrá al que a sabiendas hiciere uso de moneda falsificada.”

“**ARTÍCULO 236.** Se impondrá prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, al que altere moneda. Igual sanción se impondrá al que a sabiendas circule moneda alterada.

Para los efectos de este artículo se entiende que altera un billete, aquel que forme piezas mediante la unión de dos o más fracciones procedentes de diferentes billetes, y que altera una moneda metálica, aquel que disminuye el contenido de oro, plata, platino o paladio que compongan las piezas monetarias de curso legal, mediante limaduras, recortes, disolución en ácidos o empleando cualquier otro medio.”

“**ARTÍCULO 237.** Se castigará con prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, a quien preste sus servicios o desempeñe un cargo o comisión en la casa de moneda o en cualquier empresa que fabrique cospeles, y que por cualquier medio, haga que las monedas de oro, plata, platino o paladio, contengan metal diverso al señalado por la ley, o tengan menor peso que el legal o una ley de aleación inferior.”

17) Falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 Bis, salvo la fracción III.

“**ARTÍCULO 240 BIS.** Se impondrán de tres a nueve años de prisión y de ciento cincuenta a cuatrocientos cincuenta días multa al que, sin consentimiento de quien esté facultado para ello:

I. Produzca, introduzca al país, enajene, aun gratuitamente, o altere, tarjetas o documentos utilizados para el pago de bienes y servicios, para disposición de efectivo, o esqueletos de cheque;

II. Adquiera, con propósito de lucro indebido, cualquiera de los objetos a que se refiere la fracción anterior, o

III. Posea o detente, sin causa legítima, cualquiera de los objetos a que se refiere la fracción I...”

18) Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo.

“ARTÍCULO 254

Se aplicarán igualmente las sanciones del artículo 253:...

VII. Al que sin derecho realice cualquier sustracción o alteración a equipos o instalaciones de la industria petrolera a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La sanción que corresponda se aumentará en una mitad cuando se realice en los ductos o sus instalaciones afectos a la industria petrolera o cuando el responsable sea o haya sido servidor público de dicha industria,...

19) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis.

“ARTÍCULO 265. Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a catorce años.

Para los efectos de este artículo, se entiende por cópula, la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo.

Se considerará también como violación y se sancionará con prisión de ocho a catorce años, al que introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral, sea cual fuere el sexo del ofendido.”

“ARTÍCULO 266. Se equipara a la violación y se sancionará con la misma pena:

I. Al que sin violencia realice cópula con persona menor de doce años de edad;

II. Al que sin violencia realice cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; y

III. Al que sin violencia y con fines lascivos introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril en una persona menor de doce años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, sea cual fuere el sexo de la víctima.

Si se ejerciera violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentará hasta en una mitad.”

“ARTÍCULO 266 BIS. Las penas previstas para el abuso sexual y la violación se aumentará hasta en una mitad en su mínimo y máximo, cuando:

I. El delito fuere cometido con intervención directa o inmediata de dos o más personas;

II. El delito fuere cometido por un ascendiente contra su descendiente, éste contra aquél, el hermano contra su colateral, el tutor contra su pupilo, o por el padrastro o amasio de la madre del ofendido en contra del hijastro. Además de la pena de prisión, el culpable perderá la patria potestad o la tutela, en los casos en que la ejerciere sobre la víctima;

III. El delito fuere cometido por quien desempeñe un cargo o empleo público o ejerza su profesión, utilizando los medios o circunstancia que ellos le proporcionen. Además de la pena de prisión el condenado será destituido del

cargo o empleo o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión;

IV. El delito fuere cometido por la persona que tiene al ofendido bajo su custodia, guarda o educación o aproveche la confianza en él depositada.”

20) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo.

“**ARTÍCULO 286...**La pena será de diez a treinta años de prisión para el que en caminos o carreteras haga uso de la violencia en contra de los ocupantes de un vehículo, ya sea de transporte público o particular.”

21) Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis.

“**ARTÍCULO 291.** Se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientos a quinientos pesos, al que infiera una lesión que perturbe para siempre la vista, o disminuya la facultad de oír, entorpezca o debilite permanentemente una mano, un pie, un brazo, una pierna, o cualquier otro órgano, el uso de la palabra o alguna de las facultades mentales.”

“**ARTÍCULO 292.** Se impondrán de cinco a ocho años de prisión al que infiera una lesión de la que resulte una enfermedad segura o probablemente incurable, la inutilización completa o la pérdida de un ojo, de un brazo, de una mano, de una pierna o de un pié, o de cualquier otro órgano; cuando quede perjudicada para siempre, cualquiera función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con una deformidad incorregible.

Se impondrán de seis a diez años de prisión, al que infiera una lesión a consecuencia de la cual resulte incapacidad permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla o de las funciones sexuales.”

“**ARTÍCULO 293.** Al que infiera lesiones que pongan en peligro la vida, se le impondrán de tres a seis años de prisión, sin perjuicio de las sanciones que le correspondan conforme a los artículos anteriores.”

“**ARTÍCULO 315.** Se entiende que las lesiones y el homicidio, son calificados, cuando se cometen con premeditación, con ventaja, con alevosía o a traición. Hay premeditación: siempre que el reo cause intencionalmente un lesión, después de haber reflexionado sobre el delito que va a cometer.

Se presumirá que existe premeditación cuando las lesiones o el homicidio se cometan por inundación, incendio, minas, bombas o explosivos; por medio de venenos o cualquiera otra sustancia nociva a la salud, contagio venéreo, asfixia o enervantes o por retribución dada o prometida; por tormento, motivos depravados o brutal ferocidad.”

“**ARTÍCULO 315 BIS.** Se impondrá la pena del artículo 320 de este Código, cuando el homicidio sea cometido intencionalmente, a propósito de una violación o un robo por el sujeto activo de éstos, contra su víctima o víctimas.

También se aplicará la pena a que se refiere el artículo 320 de este Código, cuando el homicidio se cometiera intencionalmente en casa-habitación,

habiéndose penetrado en la misma de manera furtiva, con engaño o violencia, o sin permiso de la persona autorizada para darlo.”

22) Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323.

“**ARTÍCULO 302.** Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro.”

“**ARTÍCULO 307.** Al responsable de cualquier homicidio simple intencional que no tenga prevista una sanción especial en este Código, se le impondrán de doce a veinticuatro años de prisión.”

“**ARTÍCULO 313.** Si el occiso o suicida fuere menor de edad o padeciere alguna de las formas de enajenación mental, se aplicarán al homicida o instigador las sanciones señaladas al homicidio calificado o a las lesiones calificadas.”

“**ARTÍCULO 320.** Al responsable de un homicidio calificado se le impondrán de treinta a sesenta años de prisión.”

“**ARTÍCULO 323.** Al que prive de la vida a su ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, concubina o concubinario, adoptante o adoptado, con conocimiento de esa relación se le impondrá prisión de diez a cuarenta años. Si faltare dicho conocimiento, se estará a la punibilidad prevista en el artículo 307, sin menoscabo de observar alguna circunstancia que agrave o atenué la sanción a que se refieren los Capítulos II y III anteriores.”

23) Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter.

“**ARTÍCULO 366.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicará:

I. De quince a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

a) Obtener rescate;

b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera, o

c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra.

II. De veinte a cuarenta años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad a que se hace referencia en la fracción anterior concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;

b) Que el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública, o se ostente como tal sin serlo;

c) Que quienes lo lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;

d) Que se realice con violencia, o

e) Que la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia se encuentre en inferioridad física o mental respecto de quien ejecuta la privación de la libertad.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere la fracción I de este artículo y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, la pena será de uno a cuatro años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere la fracción I anterior, las penas de prisión aplicables serán hasta de tres a diez años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

III. Se aplicarán de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, cuando la privación de libertad se efectúe con el fin de trasladar a un menor de dieciséis años fuera de territorio nacional, con el propósito de obtener un lucro indebido por la venta o la entrega del menor.

Se impondrá una pena de treinta a cincuenta años de prisión al o a los secuestradores, si a la víctima del secuestro se le causa alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 de este Código.

En caso de que el secuestrado sea privado de la vida por su o sus secuestradores, se aplicará pena de hasta setenta años de prisión.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo, las penas de prisión aplicables serán de cinco a quince años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.”

“ARTÍCULO 366 TER. Comete el delito de tráfico de menores, quien traslade a un menor de dieciséis años de edad o lo entregue a un tercero, de manera ilícita, fuera del territorio nacional, con el propósito de obtener un beneficio económico indebido por el traslado o la entrega del menor.

Cometen el delito a que se refiere el párrafo anterior:

I. Quienes ejerzan la patria potestad o custodia sobre el menor, aunque no haya sido declarada, cuando realicen materialmente el traslado o la entrega o por haber otorgado su consentimiento para ello.

II. Los ascendientes sin límite de grado, los parientes colaterales y por afinidad hasta el cuarto grado, así como cualquier tercero que no tenga parentesco con el menor.

Se entenderá que las personas a que se refiere el párrafo anterior actúan de manera ilícita cuando tengan conocimiento de que:

a) Quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del menor no han otorgado su consentimiento expreso para el traslado o la entrega, o

b) Quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del menor obtendrán un beneficio económico indebido por el traslado o la entrega.

III. La persona o personas que reciban al menor.

A quienes cometan el delito a que se refiere el presente artículo se les impondrá una pena de tres a diez años de prisión y de cuatrocientos a mil días multa.

Además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, se privará de los derechos de patria potestad, tutela o custodia a quienes, en su caso, teniendo el ejercicio de éstos cometan el delito a que se refiere el presente artículo.

Se aplicarán hasta las dos terceras partes de las penas a las que se refiere este artículo, cuando el traslado o entrega del menor se realicen en territorio nacional.”

24) Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI.

“**ARTÍCULO 367.** Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.”

“**ARTÍCULO 372.** Si el robo se ejecutare con violencia, a la pena que corresponda por el robo simple se agregarán de seis meses a cinco años de prisión. Si la violencia constituye otro delito, se aplicarán las reglas de la acumulación.”

“**ARTÍCULO 381.** Además de la pena que le corresponda conforme a los artículos 370 y 371, se aplicarán al delincuente las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes:...

VII. Cuando se cometa estando la víctima en un vehículo particular o de transporte público;

VIII. Cuando se cometa aprovechando las condiciones de confusión que se produzcan por catástrofe o desorden público;

IX. Cuando se cometa por una o varias personas armadas, o que utilicen o porten otros objetos peligrosos;

X. Cuando se cometa en contra de una oficina bancaria, recaudatoria u otra en que se conserven caudales, contra personas que las custodien o transporten aquellos.

XI. Cuando se trate de partes de vehículos estacionados en la vía pública o en otro lugar destinado a su guarda o reparación;

XIII. Cuando se comete sobre equipaje o valores de viajeros en cualquier lugar durante el transcurso del viaje;

XV. Cuando el agente se valga de identificaciones falsas o supuestas órdenes de alguna autoridad, y

XVI. Cuando se cometa en caminos o carreteras.”

25) Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis.

“**ARTÍCULO 367.** Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.”

“ARTÍCULO 370. Cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario, se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario. Cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario. Cuando exceda de quinientas veces el salario, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta hasta quinientas veces el salario.”

“ARTÍCULO 381 BIS. Sin perjuicio de las sanciones que de acuerdo con los artículos 370, 371 y 372 deben imponerse, se aplicarán de tres días a diez años de prisión al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, comprendiéndose en esta denominación no sólo los que estén fijos en la tierra, sino también los muebles, sea cual fuere la materia de que estén contruidos, así como en aquellos lugares o establecimientos destinados a actividades comerciales. En los mismos términos se sancionará al que robe en campo abierto o paraje solitario una o más cabezas de ganado mayor. Cuando el robo se realice sobre una o más cabezas de ganado menor, además de lo dispuesto en los artículos 370, 371 y 372, se impondrán hasta las dos terceras partes de la pena comprendida en este artículo.”

26) Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
“ARTÍCULO 368 TER. Al que comercialice en forma habitual objetos robados, a sabiendas de esta circunstancia y el valor intrínseco de aquellos sea superior a quinientas veces el salario, se le sancionará con una pena de prisión de seis a trece años y de cien a mil días multa.”

27) Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quáter, párrafo segundo;
“ARTÍCULO 368 QUÁTER. Al que sustraiga o aproveche hidrocarburos o sus derivados, cualquiera que sea su estado físico, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda autorizarlo, de los equipos o instalaciones de la industria petrolera a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se le impondrán de tres a diez años de prisión y de quinientos a diez mil días multa.
La sanción que corresponda se aumentará en una mitad cuando se realice en los ductos o sus instalaciones afectos a la industria petrolera o cuando el responsable sea o haya sido servidor público de dicha industria.”

28) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;
“ARTÍCULO 371. Para estimar la cuantía del robo se atenderá únicamente el valor intrínseco del objeto del apoderamiento, pero si por alguna circunstancia no fuere estimable en dinero o si por su naturaleza no fuere posible fijar su valor, se aplicará prisión de tres días hasta cinco años.
En los casos de tentativa de robo, cuando no fuere posible determinar su monto, se aplicarán de tres días a dos años de prisión.
Cuando el robo sea cometido por dos o más sujetos, sin importar el monto de lo robado, a través de la violencia, la acechanza o cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa de la víctima o la ponga en condiciones de

desventaja, la pena aplicable será de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa. También podrá aplicarse la prohibición de ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad, hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta.”

29) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;

“**ARTÍCULO 376 BIS.** Cuando el objeto robado sea un vehículo automotor terrestre que sea objeto de registro conforme a la ley de la materia, con excepción de las motocicletas, la pena será de siete a quince años de prisión y de mil quinientos a dos mil días multa.

La pena prevista en el párrafo anterior se aumentará en una mitad, cuando en el robo participe algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o ejecución de penas y, además se le aplicará destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”

30) Los previstos en el artículo 377;

“**ARTÍCULO 377.** Se sancionará con pena de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa, al que a sabiendas y con independencia de las penas que le correspondan por la comisión de otros delitos:

I. Desmantele algún o algunos vehículos robados o comercialice conjunta o separadamente sus partes;

II. Enajene o trafique de cualquier manera con vehículo o vehículos robados;

III. Detente, posea, custodie, altere o modifique de cualquier manera la documentación que acredite la propiedad o identificación de un vehículo robado;

IV. Traslade el o los vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero, y

V. Utilice el o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos.

A quien aporte recursos económicos o de cualquier índole, para la ejecución de las actividades descritas en las fracciones anteriores, se le considerará copartícipe en los términos del artículo 13 de este Código.

Si en los actos mencionados participa algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará pena de prisión hasta en una mitad más y se le inhabilitará para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un período igual a la pena de prisión impuesta.”

31) Extorsión, previsto en el artículo 390;

“**ARTÍCULO 390.** Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y

al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.”

32) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis.

“ARTÍCULO 400 BIS. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita. La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.

La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

En caso de conductas previstas en este artículo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando dicha Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de los delitos referidos en el párrafo anterior, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio,

administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.”

32) Bis. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.

“**ARTÍCULO 414.** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente...”

En el caso de que las actividades a que se refieren los párrafos anteriores, se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.”

33) En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.

“**ARTÍCULO 424 BIS.** Se impondrá prisión de tres a diez años y de dos mil a veinte mil días multa:

I. A quien produzca, reproduzca, introduzca al país, almacene, transporte, distribuya, venda o arriende copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, protegidos por la Ley Federal del Derecho de Autor, en forma dolosa, con fin de especulación comercial y sin la autorización que en los términos de la citada Ley deba otorgar el titular de los derechos de autor o de los derechos conexos.

Igual pena se impondrá a quienes, a sabiendas, aporten o provean de cualquier forma, materias primas o insumos destinados a la producción o reproducción de obras, fonogramas, videogramas o libros a que se refiere el párrafo anterior, o

II. A quien fabrique con fin de lucro un dispositivo o sistema cuya finalidad sea desactivar los dispositivos electrónicos de protección de un programa de computación.”

34) Desaparición forzada de personas prevista en el artículo 215-A.

“**ARTÍCULO 215 A**

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”

II. **De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**, el previsto en el artículo 2.

“**ARTÍCULO 2.** Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I.- Terrorismo, previsto en el Artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los Artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los Artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el Artículo 400 Bis; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.”

III. **De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos**, los delitos siguientes:

1) Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III.

ARTÍCULO 83

Al que sin el permiso correspondiente porte un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se le sancionará (...)

III. Con prisión de cuatro a quince años y de cien a quinientos días multa, cuando se trate de cualquiera de las otras armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.”

2) Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11.

ARTÍCULO 83 BIS

Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará:

I.- Con prisión de dos a nueve años y de diez a trescientos días multa, si las armas están comprendidas en los incisos a) o b) del artículo 11, de esta Ley. En el caso del inciso i) del mismo artículo, se impondrá de uno a tres años de prisión y de cinco a quince días multa; y

II.- Con prisión de cinco a treinta años y de cien a quinientos días multa, si se trata de cualquiera otra de las armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.

Por acopio debe entenderse la posesión de más de cinco armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido.

3) Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III.

“ARTÍCULO 83 TER

Al que sin el permiso correspondiente posea un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se le sancionará: (...)

III. Con prisión de dos a doce años y de cincuenta a doscientos días multa, cuando se trate de cualquiera de las otras armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.”

4) Los previstos en el artículo 84.

“ARTÍCULO 84

Se impondrá de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa:

I. Al que participe en la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley;

II. Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, y

III. A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.”

5) Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero.

“ARTÍCULO 84 BIS

Al que introduzca al territorio nacional en forma clandestina armas de fuego de las que no están reservadas para el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se le impondrá de tres a diez años de prisión.”

IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o.

“ARTÍCULO 3. Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una

confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

“**ARTÍCULO 5.** Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o., instigue, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido.”

V. **De la Ley General de Población**, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.

“**ARTÍCULO 138.** Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.”

VI. **Del Código Fiscal de la Federación**, los delitos siguientes:

1) Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104.

“**ARTÍCULO 102** Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I.- Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III.- De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

No se formulará la declaratoria a que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de \$100,000.00 o del diez por ciento de los impuestos causados, el que resulte mayor. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no excede del cincuenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.”

ARTÍCULO 105. Será sancionado con las mismas penas del contrabando, quien:

I. Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera que no sea para su uso personal, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país, o sin el permiso previo de la autoridad federal competente, o sin marbetes o precintos tratándose de envases o recipientes, según corresponda, que contengan bebidas alcohólicas o su importación esté prohibida.

IV.- Tenga mercancías extranjeras de tráfico prohibido.”

ARTÍCULO 104. El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión: (...)

II. De tres a nueve años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$709,852.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$1, 064,777.00.

III. De tres a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.”

2) Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

VII. **De la Ley de la Propiedad Industrial**, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.

“ARTÍCULO 223

Son delitos: (...)

II. Falsificar, en forma dolosa y con fin de especulación comercial, marcas protegidas por esta Ley;

III. Producir, almacenar, transportar, introducir al país, distribuir o vender, en forma dolosa y con fin de especulación comercial, objetos que ostenten falsificaciones de marcas protegidas por esta Ley, así como aportar o proveer de cualquier forma, a sabiendas, materias primas o insumos destinados a la producción de objetos que ostenten falsificaciones de marcas protegidas por esta Ley.”

VIII. **De la Ley de Instituciones de Crédito**, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112.

“ARTÍCULO 111. Serán sancionados con prisión de cinco a quince años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las personas físicas, consejeros, funcionarios y administradores de personas morales que realicen operaciones en contravención a lo dispuesto por los artículos 2o. o 103 de esta ley.”

“ARTÍCULO 112. Cuando el monto de la operación, quebranto o perjuicio patrimonial según corresponda, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario, se sancionará con prisión de ocho a quince años y multa de doscientos cincuenta mil a trescientos cincuenta mil días de salario.

“ARTÍCULO 113 BIS. A quien en forma indebida utilice, obtenga, transfiera o de cualquier otra forma, disponga de recursos o valores de los clientes de las instituciones de crédito, se le aplicará una sanción de tres a diez años de prisión y multa de quinientos a treinta mil días de salario.

Si quienes cometen el delito que se describe en el párrafo anterior son funcionarios o empleados de las instituciones de crédito o terceros ajenos pero con acceso autorizado por éstas a los sistemas de las mismas, la sanción será de tres a quince años de prisión y multa de mil a cincuenta mil días de salario.”

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave.

También se pueden clasificar en delitos perseguidos por querrela de parte o perseguibles de oficio. Entre los primeros, se encuentran, según dispone el artículo 263 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal:

“I. Hostigamiento sexual, estupro y privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales;

II. Difamación y calumnia; y...”. Además se relaciona con el 264 del mismo ordenamiento.

Otro criterio de clasificación legal y práctica de los delitos se contiene en el artículo 7º del Código Penal federal, en donde se expresa:”...*El delito es:*

I.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y

III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.”

El maestro de la facultad de derecho, Eduardo López Betancourt, realiza un esfuerzo importante en la clasificación del delito, lo desarrolla ampliamente y para todo estudiante le ha de ser útil por la exposición que hace en su libro. Sin embargo, por los límites materiales que tiene la presente tesis, tan solo habremos de señalar tal clasificación en su manera más breve. En tal virtud, el delito se puede clasificar: Por su materia en comunes, federales y militares; En función de su gravedad en delitos y faltas; por la conducta del agente, en delitos de acción y de omisión, estos últimos a su vez pueden ser de omisión simple y de comisión

por omisión; por el resultado, en formales y materiales; por el daño que causan de lesión y de peligro; por su duración, en instantáneos, continuados y permanentes; por el elemento interno, en dolosos, culposos, y preterintencionales; por su estructura, en simples y complejos; por el número de actos en, unisubsistentes y plurisubsistentes; por el número de sujetos en, unisubjetivos y plurisubjetivos; por la forma en que se persiguen serán de oficio y de querella.¹⁰⁴

Asimismo se puede clasificar a los delitos por el principal bien jurídico que pretenden proteger. En ese sentido podemos encontrar la clasificación legal, por lo que se pueden distinguir de la siguiente manera: Delitos contra la vida y la integridad corporal, delitos contra las personas en su patrimonio, delitos contra el normal desarrollo psicosexual de las personas, delitos contra la seguridad de la nación; delitos contra el derecho internacional; delitos contra la humanidad; delitos contra la seguridad pública; delitos en materia de vías de comunicación y correspondencia; delitos contra la autoridad; delitos contra la salud; delitos contra la moral pública y las buenas costumbres; delitos cometidos por servidores públicos¹⁰⁵ ; Delitos cometidos contra la administración de justicia; falsedad; Delitos contra la economía pública; Delitos contra el estado civil y bigamia; Delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones; Delitos contra la vida y la integridad corporal; Delitos contra el honor; Privación ilegal de la libertad y de otras garantías; Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita; Delitos

¹⁰⁴ **LOPÉZ BETAUNCOURT Eduardo** “Teoría del delito” Editorial, Porrúa, México 1994, pp. 265-287

¹⁰⁵ Realmente el legislador es poco diestro al hacer uso de las clasificaciones dentro del texto legal ya que como se advierte claramente; en ocasiones clasifica los delitos por el bien jurídico que protege, en otras en atención al sujeto activo del delito, y en otras tantas mas parece el título de un tipo legal que un bien jurídico, tal es el caso de la revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática

electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos; Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental; De los delitos en materia de derechos de autor.¹⁰⁶

Otro esfuerzo que habremos de tomar encuentra es el de *Raúl Plasencia Villanueva*, quien a clasificado los delitos en básicos,¹⁰⁷ especiales,¹⁰⁸ subordinados,¹⁰⁹ elementales, compuestos¹¹⁰, autónomos,¹¹¹ en blanco,¹¹² de daño¹¹³ puesta en peligro,¹¹⁴ abiertos¹¹⁵ o cerrados.¹¹⁶

3.3 EL DERECHO PENAL COMO REGULADOR DE PENAS

La palabra “pena” proviene del vocablo latino *Poena*, al que se identifica claramente con la idea de castigo o sufrimiento. Esta idea se puede encontrar

¹⁰⁶ Para el estudio de los delitos en particular se sugiere la lectura del libro del autor **GONZÁLEZ DE LA VEGA** Francisco, “Derecho Penal Mexicano los delitos”, 28ª. Edición, editorial Porrúa México 1996.

¹⁰⁷ Conocidos también como fundamentales, siendo también aquellos en los que se describe de forma independiente un modelo de comportamiento humano. Regularmente encabezan cada uno de los capítulos del código y constituyen su núcleo, tal es el caso del homicidio simple y del robo.

¹⁰⁸ Además de contener los elementos del básico, contienen otros que modifican el tipo básicos, por lo que se aplica con independencia a este.

¹⁰⁹ Se debe referir a uno básico o especial, pero que acusan determinadas circunstancias o aspectos en torno a la calidad de la conducta del sujeto, o el objeto que se describe, por lo que no pueden aplicarse en forma independiente; es decir, su vida jurídica depende de la del tipo básico o especial al que se refieren, a manera de ejemplo se puede citar el homicidio agravado.

¹¹⁰ Son aquellos en que se describe una pluralidad de conductas, cada una de las cuales podría conformar un tipo distinto, aunque referido al mismo bien jurídico.

¹¹¹ Son aquellos que describen un modelo de comportamiento al cuál debe adecuarse directamente la conducta del actor sin que el intérprete deba basarse en otro ordenamiento jurídico que le permita complementar su significado.

¹¹² A diferencia del actor son aquellos cuya conducta no se encuentra íntegramente descrita en un ordenamiento jurídico, por lo que el legislador remite al intérprete otro texto informativo.

¹¹³ Son aquellos que requiere para su adecuación que el bien jurídico protegido sea lesionado.

¹¹⁴ Solo toman en cuenta la posición de riesgo en que se coloca al bien jurídico.

¹¹⁵ En ocasiones el legislador adopta una concepción abierta en que la descripción solo se comprende a partir del complemento que le aporte otro texto legal. A manera de ejemplo se cita:

ARTICULO 171.- Se impondrán prisión hasta de seis meses, multa hasta de cien pesos y suspensión o pérdida del derecho a usar la licencia de manejador:

I.- (DEROGADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1991)

II.- Al que en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes cometa alguna infracción a los reglamentos de tránsito y circulación al manejar vehículos de motor, independientemente de la sanción que le corresponda si causa daño a las personas o las cosas.

¹¹⁶ Son aquellos que son suficientes en todos y cada uno de sus elementos. Se valen por si mismos “Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.”

durante distintas etapas evolutivas de la humanidad, sin importar que su origen se explique desde el punto de vista teológico, sociológico, etiológico, o cualquier otro.

Distintos doctrinarios han expuesto su concepción sobre la pena por ello se puede citar a Carrara, para quien constituye “una mal que la autoridad pública le inflinge al culpable por causa de su delito.”¹¹⁷ En este mismo sentido se han manifestado los autores Antón Oneca¹¹⁸ y Sebastián Soler.¹¹⁹ Para Cuello Calón “La pena es la privación o restricción de bienes jurídicos impuesta sobre a la ley por los órganos jurisdiccionales competentes al culpable de una infracción penal.”¹²⁰ Esta definición alude claramente al carácter privativo de bienes, al principio de legalidad de la pena, y a la atribución competencial a cargo de los órganos del poder judicial.

Para *Carrancá y Trujillo*, dentro de la dogmática penal mexicana, la pena es “la legitima consecuencia de la punibilidad como elemento del delito e impuesta por el poder del estado al delincuente.”¹²¹ Efectivamente dentro de la definición del penalista mexicano no se toma en cuenta el principio de legalidad que debe regir a la pena en la dogmática jurídico penal, por lo que cabe señalar que esta no es una

¹¹⁷ **CARRARA**, Francesco “Programa de curso de derecho criminal” Tomo II, traducido por Sebastián Soler 10ª. Editorial De palma, Argentina 1944, P. 33

¹¹⁸ En obvio de repeticiones, prefiero remitir al lector a las siguientes obras **ANTÓN** Oneca, José y Rodríguez Muñoz JI. Volumen I, “Derecho penal. Parte general”, editorial Grafica administrativa, España 1949, P. 477

¹¹⁹ **SOLER**, Sebastián, Tomo II “Derecho penal Argentino”, editorial tipográfica Argentina 1956, P. p 349.

¹²⁰ **CUELLO CALÓN** Eugenio” La moderna penóloga”, Editorial Boch, España 1974, P. 16

¹²¹ **CARRANCA Y TRUJILLO** Raúl, “Derecho penal mexicano.” Parte general, editorial Porrúa, México; 1999. p. 711

medida arbitraria adoptada por el estado fuera de la debida motivación y fundamentación de sus actos.

Olga Islas de González Mariscal no se conforma con definir las pena, sino que además la distingue de los términos de “punibilidad” y “punición” Por pena entiende “la real privación o restricción de bienes del autor del delito, que lleva acabo el órgano ejecutivo para la prevención especial, determinada en su máximo por la culpabilidad y en su mínimo por la repersonalización. “Por punición entiende “La fijación de la particular y concreta privación o restricción de bienes del autor del delito, realizada por el juez para reafirmar la prevención general y determinada cuantitativamente por la magnitud de la culpabilidad. “ Para ella, la punibilidad es “La conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador, para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a este.” ¹²² Principalmente de la definición de *Cuello Calón* podemos desprender algunos elementos importantísimos de la pena.

- a) Privación o restricción de bienes jurídicos del autor del delito.- como ya sea comentado la pena implica la idea de un castigo o sufrimiento a cargo del autor del delito, y que al mismo tiempo resulte reformadora y retributiva, razón por la cual los bienes jurídicos de que sea privado sean propios.
- b) Principio de legalidad.- se reduce en la siguiente máxima de derecho “*nulla poena sine lege*; es decir no hay pena sin ley, en consecuencia, toda pena

¹²² **ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL** Olga “Análisis lógico de los delitos contra la vida y la integridad corporal.” UNAM, Pp.22-24

debe contemplar dos extremos a saber: su límite máximo y el mínimo, por lo que a aquella que no cumpla con tal requisito resultara a todas luces ilegal.

- c) Órgano jurisdiccional competente.- Por virtud de nuestra adopción constitucional del principio de división de poderes (Art. 49), y existiendo una amplia gama de funciones a cargo del estado, resulta que la autoridad jurisdiccional es la competente de acuerdo al texto del Art. 21 para imponer las penas.
- d) Imposición de la pena al culpable.- Actualmente no es posible hablar de pena sin culpa, toda vez que nadie puede ser castigado por actos de otros, surgiendo a partir de esta idea, el principio de personalidad de la pena ¹²³

El autor mexicano *Jorge Ojeda Velásquez* clasifica las penas con fines didácticos al siguiente tenor: En consideración al fin que persiguen, al bien jurídico que protegen, a su forma de aplicación, a su duración y a su ejecución.¹²⁴

En atención al fin las penas pueden ser:

- a) **Eliminatorias**.- Son las que pretenden eliminar al delincuente o alejarlo definitivamente del conglomerado social. Dentro de este rubro se enclavan perfectamente la pena de muerte, el confinamiento y la prisión perpetua.
- b) **Correctivas o readaptadas**.- Con ellas se pretende procurar la rehabilitación del delincuente. Este es el sentido que se le da a la pena por el constituyente mexicano, toda vez que el segundo párrafo del Art. 18 de la

¹²³ PLASENCIA VILLANUEVA Raúl, "Teoría del delito" UNAM, México; 1998 Pp.181-182

¹²⁴ OJEDA VELÁZQUEZ Jorge, "Derecho punitivo. Teoría de las consecuencias jurídicas del delito" editorial Trillas, México, 1993 Pp.174 y Sig.

norma fundamental a la letra dispone. “Los gobiernos de la federación y de los Estados organizaran el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, y la educación como medios para la readaptación social del delincuente...los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley podrán compulsar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio a fin de propiciar su integración a la comunidad como forma de readaptación social.” Ejemplo de estas medidas, según la teoría pueden ser la prisión, el tratamiento en libertad o la semilibertad. Y digo en la teoría porque la readaptación del delincuente al menos en nuestro sistema penitenciario es hasta la fecha una utopía, un postulado de buenas intenciones, pero que en la práctica dista mucho de su efectivo cumplimiento.

- c) **Restictiva de ciertos derechos.-** Son aquellas por virtud de las cuales se restringen definitiva o corporalmente el goce de ciertos derechos, a fin de evitar que el delincuente continúe cometiendo el mismo genero de delitos. A manera de ejemplo tenemos la destitución o inhabilitación de un cargo; suspensión o perdida de la patria potestad; la privación de derechos políticos.
- d) **Intimidatorios.-** Persiguen intimidar, y con ello prevenir la comisión del delito. Pienso yo, que la prisión en México es la pena intimidatorio más socorrida por el legislador, aunque existen otras alternativas para lograr el mismo fin, como por ejemplo la caución de no ofender, la publicación de la sentencia, el decomiso de bienes, objetos o productos del delito.

- e) **Privativas de bienes o derechos.**- Este tipo de penas consisten en la privación temporal o definitiva de bienes o derechos del autor del delito, atendiendo a la posibilidad de readaptación del sujeto activo, o no.

En atención al bien jurídico, la pena puede ser:

- a) **Capital.**- este vocablo se aplica a las penas que inciden sobre la vida del individuo, es decir, privarlo del bien jurídico de mayor valía para el ser humano (la vida)
- b) **Corporales.**- Se trata de aquellas que se aplican directamente sobre el cuerpo del sujeto activo, como el caso de los azotes, marcas, mutilaciones y los tormentos; penas que están prohibidas expresamente por el Art. 22 constitucional.
- c) **Contra la libertad.**- Son aquellas penas que tienen como objetivo limitar el derecho a la libertad personal del sujeto, como: la prisión, el confinamiento y la prohibición de ir a un lugar determinado.
- d) **Pecuniarias.**- Este tipo de penas son las que limitan el goce de ciertos derechos de carácter patrimonial, como es la multa y la reparación del daño.
- e) **Suspensivas o privativas de derechos.**- Están encaminadas a ciertos derechos de carácter civil o político. Como es el caso de la limitación del derecho a votar y ser votado, así como la pérdida del ejercicio de la patria potestad, de los derechos de tutela, curatela, etc.

En atención a la forma de aplicarse son las siguientes:

- a) **Principales o secundarias.**- Estas se refieren a las que afectan de manera los bienes jurídicos del sujeto, en relación con otras que se le impongan pero que sean de afectación menor estas pueden ser: la pena privativa de la libertad, cuando se conjuga con la multa. Ejemplo: el Art. 400bis, párrafo primero del Código Penal Federal, establece que “Se impondrá de cinco a quince años de prisión y multa de mil a cinco mil días de multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiere, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, de en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.
- b) **Accesorias.**- Son aquellas de carácter a las penas que tienen una consecuencia necesaria de cierto proceder delictivo, el Art. 172 del código Penal Federal. Que dice: “Cuando se cause algún daño por medio de cualquier vehículo., motor o maquinaria, además de aplicar las sanciones por el delito que resulte, se inhabilitará al delincuente para manejar aquellos aparatos, por un tiempo que no baje de un mes ni exceda de un año. “

- c) **Complementarias.**- Son las penas a las que tratan de perseguir un objetivo diverso de la pena principal como es el caso de la amonestación o el apercibimiento.

En cuanto a la duración:

- a) **De corta duración.**- Se trata de aquellas penas privativas de la libertad cuya duración máxima es de cinco años y el mínimo es de tres días, pero que en atención de los efectos que puede provocar se sustituyen o conmutan por otras, como es el caso de la multa, el tratamiento en libertad o el trabajo a favor a la comunidad.
- b) **De mediana duración.**- Son las penas que duran desde los cinco años y un día y los 10 años, por ende constituyen los términos mínimos y máximos que pueden aplicarse para tener efectos regenerativos.
- c) **De larga duración.**- Son las que contemplan una mayor privación de la libertad alrededor de los 10 años, tiempo en el cual se pretende llevar una readaptación social del delincuente con el objeto de capacitarlo para vivir armónicamente en sociedad, pero que en ningún caso se recomienda que exceda de los 15 años de privación de la libertad, ya que los efectos pueden ser contraproducentes.

En cuanto a la forma de ejecución:

- a) **Remisible.**- Se trata de aquellas cuya imposición deba evitarse, motivado por humanidad o piedad; o bien, las que al momento de estarse ejecutando

plantean la posibilidad de la remisión parcial de la pena a manera de ejemplo ase cita el texto del Art. 55 del Código Penal Federal que a la letra dice.

“Cuando por haber sufrido el sujeto activo consecuencias graves en su persona o por su senilidad o su precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la imposición de una pena privativa o restrictiva de libertad, el juez, de oficio o a petición de parte motivando su resolución, podrá prescindir de ella o sustituirla por una medida de seguridad. En los casos de senilidad o precario estado de salud, el juez se apoyará siempre en dictámenes de peritos.”

b) **Insustituible**.- Son aquellas penas, que por el hecho de encuadrarse a ciertas hipótesis legales pueden ser sustituidas por otras, normalmente de menor gravedad”*ARTICULO 70.- La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:*

I.- Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años;

II.- Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o

II.- Por multa, si la prisión no excede de dos años.

La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código.”

c) **Conmutable**.- Podemos señalar que esta se desprende del texto del Art. 73 del Código Penal Federal, en cuyo texto se expresa: *El Ejecutivo, tratándose*

de delitos políticos, podrá hacer la conmutación de sanciones, después de impuestas en sentencia irrevocable, conforme a las siguientes reglas:

I.- Cuando la sanción impuesta sea la de prisión, se conmutará en confinamiento por un término igual al de los dos tercios del que debía durar la prisión, y

II.- Si fuere la de confinamiento, se conmutará por multa, a razón de un día de aquél por un día multa.

d) **Condicional.**- Trata sobre la suspensión condicional de la pena privativa de la libertad, misma que se sujeta a los requisitos previstos por la fracción II del Art. 90 de Código Penal Federal, que en su parte conducente ordena:

El otorgamiento y disfrute de los beneficios de la condena condicional, se sujetarán a las siguientes normas:

II.- Para gozar de este beneficio el sentenciado deberá:

a).- Otorgar la garantía o sujetarse a las medidas que se le fijen, para asegurar su presentación ante la autoridad siempre que fuere requerido;

b).- Obligarse a residir en determinado lugar, del que no podrá ausentarse sin permiso de la autoridad que ejerza sobre él cuidado y vigilancia;

c).- Desempeñar en el plazo que se le fije, profesión, arte, oficio u ocupación lícitos;

c).- Desempeñar en el plazo que se le fije, profesión, arte, oficio u ocupación lícitos;

d) *Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; y*

e).- *Reparar el daño causado.*

Cuando por sus circunstancias personales no pueda reparar desde luego el daño causado, dará caución o se sujetará a las medidas que a juicio del juez o tribunal sean bastantes para asegurar que cumplirá, en el plazo que se le fije, esta obligación.

e) **Simbólica**.- como sería el caso de ciertos delitos en que se precisa una pena preventiva de la libertad susceptible de sustitución por otra.

f) **Única**.- Cuando solo se prevé una consecuencia jurídica que no se vincula a ninguna otra pena.

g) **Alternativas**.- cuando el juzgador tiene la posibilidad de decidir entre distintas penas, como en algunos delitos se prevé indistintamente la aplicación de una multa o en su caso la privación de la libertad.

h) **Acumulativas**.- Esta existe cuando hay la posibilidad de aplicar varias penas por la comisión de un mismo delito, y a manera de ejemplo se cita el Art. 243 del Código Penal Federal cuyo texto señala:¹²⁵ *“El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En*

¹²⁵ PLACENSIA VILLANUEVA Raúl, Op. Cit. Pp.182-191

el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.

Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más.

Clasificación legal.- Entrando al texto del código penal federal, podemos encontrar las siguientes penas: Prisión, tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, sanción pecuniaria, decomiso de instrumento, objetos y productos del delito, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución, o suspensión de funciones o empleos.

3.4 CONDUCTAS CONSIDERADAS ERRÓNEAMENTE COMO DELITOS

Es muy cierto, que uno de los principales problemas de las grandes ciudades como la de México es la inseguridad. También es cierto que ya desde hace varias décadas el modelo de la política criminal que se ha adoptado por el Estado mexicano no ha variado sustancialmente. El Estado ha preferido la represión que la prevención. Por cualquier falta cometida por el ciudadano se piensa casi de forma automática en la cárcel. Pero al mismo tiempo, he visto que la readaptación social es una utopía consagrada en la Constitución y en las leyes reglamentarias, sin que a la fecha se haya tenido éxito. La prisión no nos ha librado de la delincuencia. Penalizar toda clase de conductas trae como resultado que muchas de ellas sean quebrantadas por el individuo, ya sea por ignorancia, o por no comulgar con su contenido, tal es el caso de los delitos fiscales, o algunos delitos en contra de la propiedad que se cometen sin dolo del agente. Ante la falta de

espacio en las prisiones para albergar más gente; ante el evidente fracaso de las medidas readaptadas; la miopía de los legisladores y su ignorancia, y la falta de una política criminal que se adecue a las actuales circunstancias que se advierten en la sociedad mexicana: se propone despenalizar algunas conductas, o en su caso que se adopten medidas distintas a la privación de la libertad de quienes infrinjan disposiciones que protejan ciertos intereses económicos del estado y de los particulares.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
TÍTULO IV - De las infracciones y delitos fiscales
CAPÍTULO II - De los delitos fiscales

“ARTÍCULO 102

Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I.- Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III.- De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

No se formulará la declaratoria a que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de \$100,000.00 o del diez por ciento de los impuestos causados, el que resulte mayor. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no excede del cincuenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.”

ARTÍCULO 104

El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

I. De tres meses a cinco años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$709,852.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$1, 064,777.00.

II. De tres a nueve años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$709,852.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$1, 064,777.00.

III. De tres a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

IV. De tres a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas con motivo del contrabando o se trate de mercancías que requiriendo de permiso de autoridad competente no cuenten con él o cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 103, fracciones IX, XIV y XIX y 105, fracciones V, XII, XIII, XV, XVI y XVII de este Código.

Para determinar el valor de las mercancías y el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas, sólo se tomarán en cuenta los daños ocasionados antes del contrabando.

“ARTÍCULO 108

Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes:

I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$989,940.00.

II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$989,940.00, pero no de \$1, 484,911.00.

III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$1, 484,911.00.

Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este Código, serán calificados cuando se originen por:

a) Usar documentos falsos.

b) Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un período de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.

c) Manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.

d) No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las disposiciones fiscales o asentar datos falsos en dichos sistemas o registros.

e) Omitir contribuciones retenidas o recaudadas.

Cuando los delitos sean calificados, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

No se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago total o parcial de alguna contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos y actualización antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Para los fines de este artículo y del siguiente, se tomará en cuenta el monto de las contribuciones defraudadas en un mismo ejercicio fiscal, aun cuando se trate de contribuciones diferentes y de diversas acciones u omisiones. Lo anterior no será aplicable tratándose de pagos provisionales.”

“ARTÍCULO 110

Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión, a quien:

I.- Omite solicitar su inscripción o la de un tercero en el Registro Federal de Contribuyentes por más de un año contado a partir de la fecha en que debió

hacerlo, a menos que se trate de personas cuya solicitud de inscripción deba ser presentada por otro aún en el caso en que éste no lo haga.”

Si realmente se aplicara la punición prevista en los tipos antes citados, creo que la mayor parte de los habitantes del país ya habrían sido encarcelados por ese motivo. Al menos, si la ley se aplicara parejo a todos, sin distinción alguna.

CAPÍTULO CUARTO

TEORÍAS SOBRE EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO

4.1 TEORÍA DEL DERECHO PENAL

El autor español, *José María Luzon Cuesta* hace un esfuerzo por distinguir ente el derecho penal, de otros derechos sancionadores, en especial del derecho penal administrativo. El autor comienza su exposición señalando que el derecho penal resulta ser una rama importante del derecho público, atendiendo a la dicotomía clásica del derecho.

Advierte cierta problemática para su diferenciación de otras ramas, en virtud de que ellas pretejen bienes jurídicos de manera concurrente, tal es el caso que se presenta con el derecho laboral, el derecho administrativo, el derecho mercantil, el derecho ecológico, el derecho electoral, etc.

También afirma que existen problemas de diferenciación hacia adentro y hacia fuera. Hacia adentro, desde una perspectiva dual: En primer lugar porque del derecho penal han surgido nuevas ramas que reclaman cierta autonomía; en segundo lugar, porque el derecho penal se apoya entres pilares fundamentales, a saber: El derecho penal material, cuyo contenido esta plasmado, principalmente, en el código penal; el derecho procesal penal y el derecho de ejecución de las penas o derecho penitenciario.

Hacia fuera, se debe distinguir el derecho penal del derecho disciplinario, especialmente, del llamado derecho penal administrativo. El derecho disciplinario tiene como finalidad la corrección de los servidores públicos, por parte del Estado, motivo por el cual surge el problema de su diferenciación con los delitos cometidos por los servidores públicos en ejercicio de sus respectivos cargos. Algunos autores concluyen que entre el ilícito disciplinario y el delito tan solo existe una diferencia de grado.

Ha sido bien difícil poder diferenciar cualitativamente el derecho penal del derecho penal administrativo. Este aspecto de la doctrina penal ha sido objeto de estudio de tratadistas de la talla *James Goldschmidt, Wolf y Lange*. Para quienes –dice- el ilícito administrativo es una acción irrelevante para la ética social, o indiferente, por tratarse de infracciones artificiales creadas por la voluntad del Estado; o sea, que carecen del apoyo y legitimidad del pueblo. Sin embargo está conciente que esta postura es rechazada por otros doctrinarios, en virtud de que de manera arbitraria el legislador despenaliza ciertas conductas, tales como la conducción de un automóvil sin la licencia respectiva, o que, en todo caso, el Estado llega a configurar como delitos, tal es el caso del contrabando. En cuanto a las sanciones estas pueden ser las mismas, e incluso atendiendo a la cuantía de las multas, hay veces que es mayor el monto de una infracción administrativa a una multa impuesta como pena por la comisión de un delito. En síntesis, algunos doctrinarios han concluido que las penas y las sanciones administrativas solo se pueden distinguir por el órgano del cual derivan: jurisdiccional o administrativo.

Ante esta problemática, -comenta- versados en la materia han urgido se haga un replanteamiento de los límites entre el derecho penal y el derecho sancionador administrativo, en donde se tome en cuenta la gravedad de los ilícitos cometidos, desde el punto de vista material, aunque al mismo tiempo han sugerido la aplicación en el derecho administrativo los principios que rigen al derecho penal, en los que se pueden citar: legalidad, irretroactividad de ley desfavorable, retroactividad de la que sea más benéfica al reo, culpabilidad, y *non bis in idem* (la imposibilidad de juzgar dos veces a un individuo por los mismos acontecimientos).¹²⁶

Considero que la invención de delitos, por parte del Estado ha provocado que los límites entre el derecho penal con el derecho sancionador administrativo se vayan diluyendo, principalmente cuando de la hacienda pública se trata, por la moda política que se tiene en torno a los valores democráticos, la materia electoral ahora utiliza medios represivos ejemplares que solo debieran ser materia del derecho penal, mismo fenómeno que se repite con la materia ecológica. En todos estos casos, las faltas más graves son las que pasan de su calificación de faltas o infracciones administrativas, a delitos.

Los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador nunca serán los mismos, ya que depende en gran medida en la evolución de la idea del Estado policía. Esta idea se ha mantenido en constante evolución, aunque

¹²⁶ LUZON CUESTA, José María, “Compendio de derecho penal. Parte general”, 4ta. Edición, Editorial Dykinson, España 1990, pp. 20 y 22

siempre ha habido la inclinación por parte del Estado al abuso de la coacción directa de ejecución inmediata o instantánea, e imponer coacción directa diferida lejos del alcance del control jurisdiccional, además de ejercer el poder punitivo y de vigilancia por su propia cuenta, taladrando en todos los ámbitos del derecho. El discurso de racionalización del ejercicio del poder punitivo por parte de los órganos de la administración pública, generalmente, invoca la necesidad, la defensa de un supuesto orden público, a través del cual se pretende legitimar a las autoridades administrativas, para que éstas puedan imponer penas. Cuando el derecho administrativo falla en su función protectora judicial frente a la administración, la tendencia punitiva del poder administrador no es contenida por las agencias jurídicas, por lo que el Estado de policía avanza. Esta tendencia se acrecenta en la medida que el Poder Judicial se encuentre verticalizado y los medios de control constitucional sean defectuosos.

La acelerada producción legislativa en materia penal, y en otras ramas da lugar a que en un mismo ordenamiento o rama jurídica se amalgamen sanciones de diversa naturaleza, entre las que se incluyen penas. La confusión de sanciones reparatorias y reparadoras, de medidas de coacción directa y de penas, se debe a una serie de motivos, todos ellos, de distinta índole y envergadura, algunos de ellos, de imposible sistematización, porque solo responden a defectos técnicos, o por la simple necesidad de causar un impacto ante la opinión pública. Las áreas

más explotadas en las últimas décadas, en la opinión de *Zaffaroni* son: el derecho fiscal¹²⁷, el derecho empresario o de los negocios y el derecho ecológico¹²⁸.

Por tradición, las disciplinas jurídicas se delimitan tomando como criterio diferenciador, la naturaleza de las sanciones que se aplican en cada una de ellas; pero cuando se renuncia a éste criterio, se produce una inexplicable unión de sanciones, y en consecuencia se mezclan diversas disciplinas jurídicas. En tal virtud, se relacionan disciplinas como el derecho penal, con el administrativo, el electoral, el fiscal, parlamentario¹²⁹ y otras ramas jurídicas.

¹²⁷ En relación al estudio de la rama del derecho que se cita, se recomienda la lectura de las obras que a continuación se mencionan: **ARRIOJA VIZCAÍNO**, Adolfo, "Derecho fiscal" décimo tercera edición. Editorial Themis. México; 1998. **CARRASCO IRIARTE**, Hugo, "Derecho fiscal constitucional" cuarta edición. Oxford University Press. México; 2000. **FLORES ZAVALA**, Ernesto, "Finanzas públicas mexicanas" trigésimo primera edición. Porrúa; México.;1995. **GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso, "La justicia tributaria en México" Editorial Jus. México; 1982. **HALLIVIS PELAYO**, Manuel, "Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México" Tax editores. México; 2000. **RODRÍGUEZ LOBATO**, Raúl, "Derecho fiscal" Harla. México; 1995.

¹²⁸ Sobre éste tema se recomienda la lectura de las siguientes obras: **BOTASSI**, Carlos Alfredo, "Derecho administrativo ambiental", Librería editora platense. Argentina; 1997. **BRAÑES**, Raúl, "Manual de derecho ambiental mexicano", 2ª edición. Fondo de cultura económica. México; 2000. **GUTIÉRREZ NAJERA**, Raquel, "Introducción al estudio del derecho ambiental", 3ª edición, Porrúa, México; 2000. **HERRERA MOLINA**, Pedro, "Derecho tributario ambiental", Marcial Pons. España; 2000.

¹²⁹ El derecho parlamentario, contiene también sanciones como en el caso del juicio político, mientras que la declaración de procedencia constituye la antesala de un juicio penal. A través de éste mecanismo se sanciona al servidor público con la pérdida del fuero constitucional. Además no debe olvidarse que así como los representantes populares aprueban las leyes tributarias, a ellos corresponde también la fiscalización del gasto público. **ABELLÁN**, Ángel Manuel, "El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales", Editorial Tecnos. España; 1992. **ALONSO DE ANTONIO**, José Antonio, "Derecho Parlamentario", J.M. Bosch editor. España; 2000. **BERLÍN VALENZUELA** Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de cultura económica. México; 1995. **GARCÍA MORILLO**, Joaquín y **MONTERO GIBERT**, José Ramón, "El control Parlamentario", Editorial Tecnos. España; 1984. **PINHEIRO**, J.D. "La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática", encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985. **SANTAOLALLA**, Fernando.- Op. Cit.

Zaffaroni señala que no se trata de una exposición, a través de la cual se pretenda dar cátedra de técnica legislativa, porque aún aceptando que el legislador trabaje de la misma forma, no puede sostenerse que cada una de éstas leyes de nacimiento a una rama del conocimiento jurídico, sino tan solo a una hipótesis de trabajo compleja en que confluyen saberes de distintas ramas del derecho.

Normalmente, en distintas leyes, como la fiscal, electoral, ambiental, etc; se contempla un capítulo destinado a los delitos en la materia, que se mezclan con normas referentes a la coacción administrativa, tales como la multa, la coacción directa y en ocasiones, sanciones reparatoras y sustitutivas. *Zaffaroni* no considera grave que ésta revoltura se deba a una mera falta de técnica legislativa de los congresistas, lo preocupante, desde su particular punto de vista, es que los doctrinarios se confundan y quien pretenda abarcar la totalidad lo deje de hacer interdisciplinariamente y solo lo vea desde el punto de vista administrativista, y lo peor de todo, es que la misma administración aproveche la confusión para arrogarse facultades punitivas, contraviniendo el orden constitucional. En consecuencia, el autor no está de acuerdo con quienes postulan la idea de la creación de un derecho penal administrativo, ya que por definición, y por mandato constitucional expreso es algo que no es posible. Incluso llega a concluir: *“el juez penal puede ser competente para imponer sanciones administrativas, pero la administración no puede imponer penas.”*¹³⁰

¹³⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Op. Cit. pp, 205 y 206.

El mismo autor es de la idea de que se distingan los distintos tipos de sanciones atendiendo a su naturaleza. En éste orden de ideas, la coacción directa a que se faculta a los órganos administrativos tienen por fin, la necesidad de interrumpir una actividad (positiva o negativa) como un medio coercitivo para el cumplimiento con un deber; esta es la función de la clausura, por ejemplo. . La multa como coacción administrativa es un incentivo para que se cumpla con una obligación, que no se debe confundir con la multa penal, ni con la multa que se impone para reparar la lesión que una persona ha sufrido (fisco). No encuentra inconveniente alguno, para que todas estas sanciones tengan una planificación legislativa común y coherente respecto a la obtención de ciertos resultados, mediante el funcionamiento armónico de las instituciones publicas. Eso si la única constante es que la legislación con función penal se reserve exclusivamente a los jueces de la materia, y con ello evitar violaciones al principio de judicialidad de la pena, la prohibición del doble juzgamiento (*non bis in idem*) y la doble punición. Señala también, que esta planificación no solo es deseable, en beneficio del gobernado, sino que carece de impedimento constitucional alguno.¹³¹

Así mismo advierte un conflicto que tiene lugar en el llamado derecho disciplinario, el que se ocupa de las normas que prescriben sanciones para todas aquellas personas que trabajan para el Estado, calificados como servidores públicos y mejor conocidos como burócratas. Esta normatividad busca dar solución a los conflictos internos y con ellos permitir el buen funcionamiento de la administración publica. Al igual que en otras materias el funcionamiento cotidiano de las

¹³¹ Ibidem. p, 206.

instituciones provoca roces y conflictos, que en ocasiones, no encuentran una solución efectiva, motivo por el cual la única vía que queda expedita es la solución de los mismos mediante el modelo punitivo (leyes penales). Esto acontece cuando a través del derecho disciplinario se resuelve excluir a la persona del servicio público, situación que importa al mismo tiempo una interdicción o inhabilitación para el ejercicio profesional o su reingreso a la administración pública. Esta exclusión inhabilitación e interdicción constituye una sanción de carácter laboral, puesto que implica el despido justificado de quienes han trasgredido ordenamientos administrativos y al mismo tiempo las leyes del trabajo. La exclusión, por tanto constituye una pena, y como tal, no puede ser resuelta por los órganos administrativos, sino que requiere de la intervención de los órganos jurisdiccionales.

No están en la misma situación las sanciones que consisten en pequeñas multas o descuentos que se hacen al servidor público para que cumpla con su deber; las multas reparadoras para la administración, que de alguna forma tratan de reparar el daño ocasionados por un servicio mal prestado o prestado; los apercibimientos y llamadas de atención; las suspensiones por plazos razonables, como un escarmiento para el cumplimiento de sus obligaciones, todas ellas constituyen formas de coacción directa de ejecución instantánea, racionalmente aceptables, siempre y cuando la decisión administrativa pueda ser objeto de revisión por la autoridad jurisdiccional y respete el principio de proporcionalidad, ha que ya se aludido en el presente trabajo.

A pesar en lo expuesto en los anteriores párrafos, habrá quien argumente que la exclusión, la interdicción y la inhabilitación pretenden imponer una coacción directa a fin de impedir la continuidad de una actividad notoriamente lesiva. Sin embargo afirma *Zafaroni*, que esto mismo se obtiene mediante la suspensión racional, por lo que es muy difícil sostener un criterio tan drástico, que normalmente invocan argumentos, tales como el mal ejemplo, la necesidad de reforzar la autoridad jerárquica, y la depuración de la administración. Estos ejemplos son punitivos, y si bien es cierto deciden el conflicto, no lo resuelven. También son punitivas las sanciones privativas de la libertad cuando no se imponen por estricta necesidad de coacción directa, o con objetivos puramente simbólicos y ejemplificativos, por lo que son inadmisibles dentro del servicio civil (podría excepcionarse entre los militares). Esta medida, solo la admite con efectos simbólico cuando son brevísimas, sin que se pueda admitir una duración que exceda claramente tal objetivo. En síntesis, el derecho disciplinario es una legislación que eventualmente tiene funciones penales, y con ello la función jurisdiccional de controlarlo.

Las penas de exclusión solo deben ser a cargo de los órganos jurisdiccionales, mientras que la administración pública y sus autoridades solo pueden imponer sanciones, menos represivas. Las únicas penas de exclusión constitucionalmente admitidas son aquellas previstas por los artículos 109 y 110 Constitucionales a los funcionarios señalados textualmente en los artículos 108 y 110 respectivamente.

Para que nunca se viole el principio doctrinal y constitucional de *nos bis in idem* es indispensable que se delimite claramente la naturaleza de la sanción administrativa y de la pena. En este sentido el antepenúltimo párrafo del artículo 109 de la Carta Magna a la letra dispone " *Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza*". Es el mismo texto constitucional quien nos remite a la naturaleza de la sanción, y esta no puede depender exclusivamente en el órgano que la emita, sino principalmente, en los efectos jurídicos que produzca; por que sería paradójico, incongruente, injusto y arbitrario que a una persona, por los mismos hechos se le prive de la libertad, por una imposición de la autoridad administrativa, y al mismo tiempo, se le prive del mismo derecho como una pena impuesta por la autoridad jurisdiccional. La naturaleza de un hecho, de un acto o de una institución no puede depender de la subjetividad de las personas, sino del núcleo, de la esencia del acto mismo, para lo cual se requiere una labor intelectual mucho más profunda que dejarlo al mero arbitrio de los seres humanos.

Desde mi punto de vista, el legislador, y en términos generales el gobierno a cometido el grosero embuste de etiquetar la sanción administrativa y la pena. Con ello quiero decir que si se le priva de la libertad a una persona por infringir una ley administrativa resulta ser que se trata de una infracción administrativa, pero si se trata de la misma sanción por la comisión de un delito, entonces se le llama pena. Entonces yo diría que "pena" que así funcione nuestro Poder Legislativo, con

flojera intelectual, de manera arbitraria, impulsando la represión y tratando legitimar arbitrariedades. Para mí eso no es gobierno.

4.2 TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La posición de los doctrinarios del derecho administrativo será tomada del pensamiento de *Narciso Sánchez Gómez* quien empieza su exposición, señalando que el pilar de la potestad sancionadora del Estado debe respetar la teoría de división de poderes, doctrinalmente propuesta hace algunos siglos por *Jhon Locke*¹³² y *Montesquieu*¹³³, que fuera adoptada por nuestro constituyente en el artículo 49 de la Carta Magna.

Señala que la potestad sancionadora es ejercida por los órganos de los tres poderes de la Unión, y que lo mismo se repite en las entidades federativas, por virtud del pacto federal en que se asienta el estado mexicano. El legislador define, clasifica, las faltas o infracciones, los delitos y las sanciones que se deben aplicar a las personas que contravengan las normas jurídicas; por sumarte, la ejecución y vigilancia del respeto de los preceptos legales, así como la imposición de las sanciones administrativas es facultad del ejecutivo; y el judicial está encargado de resolver cualquier controversia que se suscite entre los particulares, y de éstos con la administración, y en general, con los poderes públicos, y para ello, dispone de la fuerza necesaria para hacer cumplir sus fallos. De lo anterior concluye, que la potestad sancionadora la ejercen los órganos de los tres poderes.

¹³² LOCKE, Jhon, Op. Cit.

¹³³ MONTESQUIEU, Op. Cit.

La potestad sancionadora es una de las más altas manifestaciones del poder soberano, que permite mantener el Estado de Derecho aún en contra de la voluntad de las autoridades y de los particulares.

Dicha potestad encuentra su fundamento más alto en la norma Constitucional, para después esparcirse por las leyes secundarias y los reglamentos que de ellas emanan. Solo debe ejercitarse cuando hay la necesidad de castigar, reprimir, advertir a las personas que violentan el orden jurídico establecido.

Al igual que las corrientes penalistas, *Narciso Sánchez Gómez* señala que las sanciones administrativas y los delitos deben cumplir con el principio de legalidad, por lo que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, pero al mismo tiempo, la medida debe ser proporcional al ilícito cometido, a fin de evitar el despotismo, la arbitrariedad, la desproporción, el abuso y la injusticia manifiesta.

Para *Narciso Sánchez Gómez*, la base de toda sanción es la ley, por tanto solo si ésta ha dispuesto la imposición de una sanción administrativa, cuando se adecua la conducta del individuo a la hipótesis prevista en la norma, el Estado puede actuar en consecuencia. Sin embargo no profundiza en la naturaleza de la sanción, a fin de distinguirla de la pena.¹³⁴

¹³⁴ **SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso, “Segundo curso de derecho administrativo”, 2a edición, México; 2002. pp, 359 y 360.

El mismo autor nos brinda su propio concepto de la potestad sancionadora de la administración pública, en los siguientes términos: “*es aquella facultad legal de carácter coercitivo o disciplinado que ejercen las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, estatal y Municipal, para castigar, poner un escarmiento o propiciar un sufrimiento a los infractores de las leyes y reglamentos administrativos.*”¹³⁵

Hay autores como *Garrido Falla* que justifican el papel desigual que tiene la administración pública frente al gobernado, cuando tienen que hacer valer su derecho; es decir, el particular debe acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes para reclamarlo, mientras que los órganos de la autoridad administrativa pueden coaccionar sin tener que acudir a los tribunales. Este autor se basa en la ejecutividad de los actos administrativos.¹³⁶

Aunque *Serra Rojas* distingue entre la potestad sancionadora de la autoridad administrativa y la que se atribuye a los órganos jurisdiccionales por la comisión de delitos, no habla sobre la natural distinción que debe separar una sanción de la otra. Señala que tal facultad se justifica por el hecho de que la administración debe velar por el interés público, la utilidad pública y el mantenimiento del orden público¹³⁷; es decir en la satisfacción de intereses colectivos por encima del interés individual de las personas, propio de un Estado social de Derecho.

¹³⁵ Ibidem. p, 361.

¹³⁶ **GARRIDO FALLA**, Fernando.- Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas.- Revista de la Administración Pública, Madrid, España, año X, No. 28. pp, 37 y 38.

¹³⁷ **SERRA ROJAS**, Andrés, Op. Cit. Pp, 411 y 412.

Villegas Basavilbaso entiende que el cúmulo de facultades otorgadas a la administración pública rompe con el principio tradicional de la división de poderes, o al menos, de una división de poderes entendida rígidamente, pues la autoridad administrativa, para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las siguientes potestades: reglamentaria, imperativa, sancionadora, ejecutiva y jurisdiccional.¹³⁸

Cuando los particulares dejan de cumplir con sus obligaciones espontáneamente, y estas le han sido impuestas por la ley administrativa, las autoridades en esta materia goza de la potestad para hacerlo cumplir mediante el uso de medios coercitivos, sin que para ello sea necesario acudir ante los tribunales, ya que puede alcanzar estos fines por sus propios medios, mediante sus actividad directa. Un ejemplo claro de este tipo de coacción se advierte en la materia fiscal, para el cobro de los impuestos que sirven para el sostenimiento de todo el aparato gubernamental, para la prestación de servicios públicos, y en términos generales, para el cumplimiento cabal de las funciones estatales.

En la opinión de la *Doctora Margarita Lomeli*, la potestad coercitiva de las autoridades administrativas se justifica sobre todo, por la transición de un Estado liberal de derecho, en el cual se ponderan las garantías individuales, aun Estado social de derecho, donde los intereses colectivos se sobreponen a los intereses individuales. Además, los tribunales jurisdiccionales no se darían abasto con la

¹³⁸ *Villegas Basavilbaso* tiene razón al afirmar, que el principio rígido de la división de poderes encuentra contradicciones en los textos constitucionales y en las leyes que de los máximos cuerpos normativos emanan. Por ejemplo, en México; la autoridad administrativa administra justicia a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de los Contencioso Administrativo, los tribunales agrarios y otros. 138

administración de justicia administrativa y al mismo tiempo el ejercicio de la jurisdicción ordinaria, motivo por el cual en la teoría y en la práctica ha surgido la idea y se ha desarrollado en torno a los tribunales de lo contencioso administrativo,¹³⁹ los que están facultados para calificar la conducta de las autoridades administrativas.¹⁴⁰

Sánchez Gómez señala que las sanciones disciplinarias son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos por el hecho de estar vinculados jurídicamente con el Estado. La facultad sancionadora debe estar basada en la ley, y debe preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas, de donde ha surgido la llamada responsabilidad administrativa.

Las medidas de apremio son los mecanismos legales que la autoridad administrativa utiliza para hacer cumplir sus determinaciones; son medios coactivos que obligan a los gobernados y afectan su esfera jurídica. Reconoce que su imposición implica una actuación previa de la autoridad que puede consistir en apercibimientos, multas, auxilio de la fuerza pública, clausuras, e incluso el arresto. Además, para la imposición de las sanciones administrativas, las leyes

¹³⁹ **BIELSA**, Rafael, "Sobre lo contencioso administrativo", 3ª edición. Librería y editorial Castellvi. Argentina; 1964. P. 6. Sin ser explícito al respecto, este autor señala que en suma, la jurisdicción contenciosa administrativa no es cuestión de sistema fundamental de gobierno, es cuestión de garantías. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I, "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo", Harla. México; 1999. p. 40. Hay quienes sostienen, que la ubicación actual de éste tribunal no lo enclavan dentro del poder ejecutivo, ni tampoco dentro de la esfera del poder judicial, por lo que le dan el carácter de autónomo. *Briseño Sierra*, le otorga la misma naturaleza a los tribunales de lo contencioso administrativo, en general, y en específico al del Distrito Federal. **BRISEÑO SIERRA**, Humberto, "Derecho procesal fiscal. Regímenes federal y distrital mexicanos", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1990. Pp. 230 y siguientes.

¹⁴⁰ **LOMELO CEREZO**, Margarita, "Derecho fiscal represivo" Editorial Porrúa, México 1997, pp. 29 y 309

deben prever un procedimiento en que respete los artículos 14 y 16 Constitucionales.¹⁴¹ El legislador esta obligado a regular un mecanismo a través del cual se escuchen al gobernado antes de afectar su esfera jurídica, en todas las leyes que expida. En ese sentido puede leerse la siguiente jurisprudencia:

AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.

La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

80

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 1501/53. Leonardo Barrera Román y coags. 11 de junio de 1968. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 3708/75. José María Escobar Olivas. 5 de marzo de 1977. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 6153/75. Juan Ramos Russell y otros. 15 de marzo de 1977. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5847/76. Eduardo Roberto Casares G. Cantón y otros. 22 de noviembre de 1977. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 6408/76. María Fortes de Lamas y otro. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de dieciséis votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Séptima Epoca. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 80 Página: 94. Tesis de Jurisprudencia.

Lomeli Cerezo propone una reforma al artículo 31 Constitucional que permita aclarar el sentido distintivo del artículo 21 Constitucional en la cual se incluya la

¹⁴¹ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto, "Elementos de derecho administrativo, editorial Limusa, México; 1986, pp. 228 y 229

competencia de la misma autoridad administrativa para imponer sanciones distintas a la multa y el arresto, en los casos que las propias leyes fijen.¹⁴²

Según veo las cosas la citada autora no señala en que deben consistir las sanciones administrativas para diferenciarlas de la pena, pues ningún sentido tendría que el artículo 21 Constitucional fuera reformado si se contempla un catálogo de supuestas sanciones administrativas que fuesen idénticas a las penas que el Poder Judicial puede imponer por la comisión de delitos.

Otro fundamento de la potestad sancionadora del Estado se puede encontrar en la fracción XXI del artículo 73, cuyo texto expresa: *“El Congreso tiene la facultad...Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”*.

De su texto se advierte, que el Constituyente ha dejado al libre arbitrio del legislador ordinario, imponer los castigos con que se sancione el delito y las faltas contra la federación, que en su sentido más amplio ha de comprender al gobierno Federal, el estatal y el municipal. Si nos limitáramos a una mera interpretación literal del precepto citado, entonces estaríamos sujetos a la arbitrariedad de los legisladores, pues ellos no tendrían parámetro alguno que les permitiera distinguir entre una pena y una sanción de índole administrativo.

¹⁴² LOMELO CEREZO, Margarita, Op. Cit. pp. 40 - 50.

Sánchez Gómez es de la opinión, de que el derecho penal administrativo no ha alcanzado carta de naturalización, y que se trata de una simbiosis entre el derecho penal y el administrativo, aunque según él, el tronco común proviene de la materia penal. Con meros efectos pedagógicos nos brinda una definición de derecho penal administrativo como *“una disciplina jurídica específica de derecho administrativo y del derecho penal común que estudia los actos u omisiones catalogados como infracciones, faltas y delitos de orden administrativo, así como las sanciones administrativas y penales relacionadas con tales ilícitos.”*¹⁴³

4.3 TEORÍA ECLÉCTICA

Para *Serra Rojas*, el derecho penal administrativo es *“una rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y de las sanciones que tiene a su disposición el estado (SIC) para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulan el interés general.”*¹⁴⁴

Considero que el hecho de hablar de un derecho penal administrativo tan solo puede darse en la academia, con un objeto meramente didáctico y pedagógico, para el estudio de un determinado tipo de conductas, que por su similitud podrían encuadrarse en la clasificación denominada como quedó asentado líneas arriba. Este argumento lo baso precisamente en las ideas expuestas por estudiosos del derecho administrativo, de la talla de *Rafael Bielsa*, para quien, el derecho

¹⁴³ **SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso.- Segundo curso de derecho administrativo.- Op. Cit. p, 371.

¹⁴⁴ **SERRA ROJAS**, Andrés Op. Cit. p, 414.

administrativo comprende las penas de policía, fiscales o financieras, penas disciplinarias, y además, los hechos penados, desde las infracciones a los reglamentos administrativos hasta los delitos contra la administración pública.¹⁴⁵

Si tal afirmación fuera cierta, entonces, delitos como el Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito tendrían que ser tratados por el derecho penal administrativo escapando del ámbito de estudio y regulación del derecho penal general, circunstancia que por el momento no concibo.

Villegas Basavilbaso opina que el derecho penal administrativo está constituido por normas administrativas cuyo objeto de protección es la tutela del buen orden de la cosa pública, dentro de la cual engloba la seguridad pública, la salud pública, la moral pública, la protección de la labor humana y el control de las contribuciones públicas.¹⁴⁶

Que diferencia puede haber entre la concepción de derecho penal administrativo, dada por el autor arriba citado, y la de derecho penal, en donde el bien jurídico protegido es el buen funcionamiento del Estado, gobierno, la protección del orden público, o generales de la nación.

¹⁴⁵ Autor citado por **SERRA ROJAS**, Andrés.- Op. Cit. p, 415.

¹⁴⁶ Autor Citado por **SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso.- Segundo curso de derecho administrativo.- Op. Cit. p, 372.

Villegas Basavilbaso reconoce la existencia del derecho penal administrativo aunque no así su autonomía, como debe ser la de toda ciencia jurídica especializada; es más, yo me atrevería a señalar que se trata lisa y llanamente de derecho penal, cuya normatividad está esparcida en distintos cuerpos normativos, o sea, por materia, y eso no significa que se trate de una rama especializada del derecho penal. Son delitos, que el legislador ordinario ha ubicado en normas como la electoral, fiscal, propiedad industrial, derechos de autor, en el derecho ambiental y otras.

Narciso Sánchez Gómez escribe: “*No es posible sostener que haya una diferencia cualitativa o esencial entre el delito y la contravención, sino solo cuantitativa o de grado...La separación de las normas relativas a las infracciones administrativas respecto de las que rigen los delitos. Es aceptable si se persigue con ella una mejor sistematización y regulación de las contravenciones, pero no si se trata de desvirtuar la naturaleza punitiva de las normas que sancionan dichas infracciones.*”¹⁴⁷

El mismo autor señala que el derecho penal administrativo carece de un campo de aplicación propio, que no existe una diferencia cualitativa entre los delitos y las infracciones administrativas, por lo que la misma trasgresión puede revestir cualquiera de ambos caracteres, según la voluntad del legislador. Dicho en otras palabras, la falta de un estudio sobre la esencia de las infracciones administrativas y de los delitos, sobre su naturaleza o principios básicos es lo que orilla al

¹⁴⁷ Ibidem. p, 374.

legislador a decir la última palabra, aunque con ello se cometan injusticias y atropellos, ante la falta de una política criminal garantista.

La naturaleza punitiva de las sanciones debe tener como núcleo el grado, la gravedad, la forma en que incide sobre los bienes jurídicos de la persona a quien se imponga. En este orden de ideas, la privación de la libertad personal tiene los mismos efectos emocionales y fisiológicos en la persona, sea que tenga la etiqueta de sanción administrativa o pena.

4.4 POSICIÓN PERSONAL

La posición que guardo respecto al poder punitivo del Estado es acorde con el garantismo, encontrando en él un parámetro de racionalidad, de justicia y de legitimación de la intervención punitiva. El filósofo italiano *Luigi Ferrajoli* ha encontrado tres acepciones entrelazadas entre sí, del vocablo galantismo. El primero de ellos lo ha utilizado para designar un modelo normativo de derecho; uno que se apegue estrictamente al principio de la legalidad propio del estado de Derecho. En el plano epistemológico se caracteriza por la inclinación hacia un poder mínimo; en el plano político como una técnica que tiende a la minimización de la violencia y maximizar la libertad; mientras que en el plano jurídico es un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del estado con los límites fijados por las garantías del gobernado.

En una segunda acepción el galantismo se puede entender como una teoría jurídica sobre la validez y efectividad de las normas; es decir, si se trata de derecho positivo o no lo es. En el galantismo se mantienen separados el ser y el deber ser en el derecho. Separa las normas plasmadas en la ley y su práctica efectiva. El divorcio entre la normatividad y la realidad, entre derecho válido y derecho efectivo.

En una tercera acepción, *Ferrajoli* entiende el galantismo como una filosofía política que impone al derecho y al Estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela corresponde a ambos. En este sentido, el galantismo presupone la separación del derecho y la moral, entre validez y justicia.¹⁴⁸

En atención al pensamiento de *Ferrajoli*, se puede pensar en un sistema penal autoritario o garantista de acuerdo a nuestra propia concepción de Estado de derecho. Yo pondero la libertad por encima del poder público, ya que éste último se sujeta a los límites de las libertades individuales y sociales. Estoy en contra de la creación de tipos penales artificiosamente sin que se justifiquen desde el punto de vista axiológico.

En un Estado social, democrático de derecho la razón debe prevalecer sobre la autoridad, por encima de la ley están sus fines y principios; la ley se debe crear de

¹⁴⁸ Cfr.- **FERRAJOLI**, Luigi, "Derecho y razón. Teoría del garrantismo penal", 4ª edición, Editorial Trotra, traducido por Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel y Carlos Bayón Mohino, España; 2000. pp, 851 a 854.

acuerdo a una base valorativa e inteligible, y no en base a la votación mayoritaria dentro del Congreso de la cerrazón.

CAPÍTULO QUINTO

DIFERENCIAS ENTRE DELITO E INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

5.1 DELITO, SU DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

Desde un punto de vista meramente legalista, el delito se define, según lo dispone el artículo 7º del Código Penal como “*el acto u omisión que sancionan las leyes penales*”.

La definición de delito varía con el transcurso del tiempo, dependiendo de la óptica que se le quiera dar, y los elementos que el estudioso de la materia desee ponderar. Se puede entender como “*el conjunto de los presupuestos de la pena. Infracción culpable de la norma penal.*” Aunque en la actualidad, cierto sector de la doctrina lo define como: “*la acción típica, antijurídica, culpable y punible.*”¹⁴⁹

Penalistas de la talla de *Carrara*, vieron que el delito estaba conformado por dos elementos fundamentales, a saber: uno de carácter material u objetivo y el otro de carácter moral o subjetivo. Señala que el elemento objetivo es la conducta humana que se exterioriza, mientras que el subjetivo es el elemento volitivo (psíquico), reprochable al sujeto.

Tiempo después se dijo que el delito se componía de otro elemento, siendo éste la antijuridicidad. Tiempo después se agregó la culpabilidad, para finalizar con quienes incluyen la punibilidad. Se ha dicho que a *Beling* se debe la complejidad

¹⁴⁹ **DÍAZ DE LEÓN**, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal”. 2a edición. Tomo I. Porrúa; México; 1989. p. 582.

de nuestra actual concepción del delito, en el que se agregó la tipicidad (lo que constituye una garantía de seguridad jurídica y de legalidad para el procesado), por lo que el jurista concluyó que solo los actos típicos pueden ser punibles. Mezger observó que la antijuridicidad y tipicidad no constituyen elementos autónomos, sino que realmente, la conducta típica sería la selección de los ilícitos para acomodarlos dentro del derecho penal, siendo el modo de concretarse la antijuridicidad penal. Un aporte de la teoría finalista es que a través de ella, el dolo y la culpa forman parte del concepto de acción incidiendo en la culpabilidad y entonces agrega el elemento conocido como (imputabilidad).¹⁵⁰

En el mismo sentido *Jescheck* se manifiesta *“El delito es el comportamiento antijurídico amenazado con pena y determinado en sus caracteres por el tipo de una Ley penal, que el autor ha realizado de modo culpable (concepto tripartido del delito.”*¹⁵¹

La teoría del delito es una parte de la ciencia penal, que consiste en el estudio de los elementos que lo componen, tanto los positivos, como los negativos, así como las formas en que se manifiestan. Mientras que los elementos negativos evidencian la inexistencia del delito, los positivos advierten su aparición. La teoría de l delito cumple con fines teóricos pero esencialmente prácticos, a través de la

¹⁵⁰ **CONDE-PUMPIDO FERREIRO**, Cándido, “Derecho penal. Parte general”, 2ª edición. Editorial Colex, España; 1990. Pp, 94 y 95.

¹⁵¹ **JESCHEK**, Hans-Heinrich, Op. Cit. p, 14.

cual se facilita el descubrimiento de la presencia o ausencia del delito en el caso concreto.¹⁵²

Señala Maggiore que la teoría del delito es la parte más delicada y controvertida de la ciencia penal, sobre la cual han surgido varias doctrinas para explicarla, entre las que se pueden citar: La totalizadora o unitaria, y la analítica o atomizadora. Los que siguen la corriente unitaria, conciben al delito como un todo, tal y como se tratara de una pieza monolítica, esencialmente indivisible, por lo que para la aparición del delito deben concurrir todos sus elementos. Quienes se inclinan por la teoría atomizadora desintegran el delito en todos sus elementos, a quienes los consideran autónomos pero interconectados entre sí, los cuales de manera conjunta le dan unidad al delito.¹⁵³

Los elementos positivos y negativos de delito, según la doctrina tradicional son los siguientes: conducta y ausencia de conducta, que tratan sobre la acción u omisión penada por las leyes penales, o en su caso aquella acción u omisión no punible.¹⁵⁴ Tipicidad y atipicidad, entendida la primera como la adecuación de la conducta al tipo penal, por obiedad la segunda será la no adecuación de la conducta o hecho al tipo penal, es por ello que se dice que en materia penal, el sujeto activo no viola la ley penal, sino que por el contrario, su conducta es

¹⁵² **LÓPEZ BETANCOURT**, Eduardo, “Teoría del delito”, Porrúa, México; 1994. p. 3.

¹⁵³ **MAGGIORE**, Giuseppe, “Derecho penal”, 2ª edición, Vol. I, editorial Temis, Colombia; 1989. p, 268.

¹⁵⁴ **CRUZ AGÜERO**, Leopoldo de la, “El término constitucional y la probable responsabilidad penal”, 2ª edición. Porrúa. México; 2000. Pp. 25 y 26.

precisamente la prevista en las hipótesis normativas de la materia¹⁵⁵. Antijuridicidad y causas de justificación, la conducta del agente debe contravenir valores y principios que son respetados por la comunidad, aunque en ocasiones, solo debe ser contraria a los intereses plasmados por el legislador en las leyes penales, es más, hay quien ha afirmado que la antijuridicidad es la razón de ser y la justificante de la tipicidad¹⁵⁶, en lo concerniente a las causas de justificación, la legislación penal prevé: la legítima defensa; la agresión legítima; la defensa de terceros, la defensa del Estado, estado de necesidad y la actuación oficial como pretendido ejercicio de un derecho¹⁵⁷. Imputabilidad e inimputabilidad; el elemento positivo necesita del elemento volitivo, es decir, que la persona esté conciente de su conducta, que no esté privado de sus facultades mentales, para que el Estado pueda culparlo y reprocharle su actuación típica y antijurídica. Dicho en otras palabras, para que se pueda culpar a una persona de sus actos, este debe gozar de salud mental, así determinada por los médicos, ya que al enajenado mental nada se le puede reprochar cuando éste no es dueño de sus acciones. La legislación penal prevé dos hipótesis bajo las cuales se considera al sujeto activo del delito inimputable, siendo el trastorno mental y la menor edad¹⁵⁸. Culpabilidad e inculpabilidad, culpabilidad es injusto reprochable personalmente, por lo que a la acción antijurídica se añade aquí el atributo posterior de culpable. La culpabilidad comprende tanto las conductas dolosas como las culposas o imprudentes,

¹⁵⁵ **BARRITA LÓPEZ**, Fernando, “Delitos, sistemáticas y reformas penales”, Editorial Porrúa. México; 1995. Pp. 21 y 22.

¹⁵⁶ **GONZÁLEZ QUINTANILLA**, José Arturo, “Derecho penal mexicano. Parte general y parte especial”, 4ª edición. Porrúa. México; 1997. P, 302.

¹⁵⁷ **ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, Op. Cit. pp, 580 y 581.

¹⁵⁸ **CARRANCÁ Y TRUJILLO**, Raúl y **CARRANCÁ Y RIVAS**, Raúl, “Derecho penal mexicano. Parte general”, 20ª edición. Porrúa. México; 1999. pp, 430 a 432.

negligentes¹⁵⁹. Las causas que excluyen la responsabilidad y por lo mismo se manifiestan como causas de inculpabilidad son: La inimputabilidad; la inexigibilidad del conocimiento y conciencia del injusto; la no exigibilidad de la conducta.¹⁶⁰ Punibilidad, para que proceda, en ocasiones, se deben observar y respetar una serie de garantías constitucionales y legales, como es la oportunidad de la declaración de la voluntad de la parte afectada o el jurídicamente interesado, y en general, que se respete su garantía de audiencia. Aunque algunos autores señalan que la punibilidad no es elemento del delito, y que se trata tan solo de una consecuencia, otros dicen, que sin éste elemento, ya no podría hablarse de un injusto penal.¹⁶¹

Con el objeto de aterrizar el estudio teórico a la ley penal, y a la práctica penal, habrá conducta típica cuando ésta se adecue a alguno de los tipos descritos en la legislación penal.; la antijuridicidad se presentará cuando no concorra alguna cauda de licitud prevista en el artículo 15 del Código Penal Federal, mismo que a la letra dice:

“El delito se excluye cuando:

I.- El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente;

II.- Se demuestre la inexistencia de alguno de los elementos que integran la descripción típica del delito de que se trate;

¹⁵⁹ **MEZGER**, Edmund, “Modernas orientaciones de la dogmática jurídico-penal”, Traducido por Francisco Muñoz Conde. Editorial Tirant Lo Blanch. España; 2000. P. 51.

¹⁶⁰ **MALO CAMACHO**, Gustavo, “Derecho penal mexicano”, 4ª edición. Porrúa. México; 2001. p. 551.

¹⁶¹ **ARZOLA**, Alejandro, “Cátedra de derecho penal”, Venezuela; 2000. P. 105.

III.- Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

a) Que el bien jurídico sea disponible;

b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y

c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien, que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiese otorgado el mismo;

IV.- Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

V.- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

VII.- Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto en el artículo 69 bis de este Código;

VIII.- Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

A) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

B) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código;

IX.- Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho; o

X.- El resultado típico se produce por caso fortuito.”

La imputabilidad aparece cuando existe capacidad de obrar en el derecho penal; es decir, que no se presenten las hipótesis previstas en la fracción VII del artículo 15 transcrito. Por su parte, habrá culpabilidad si se dan los supuesto de los artículos 8 y 9 del mismo ordenamiento. Tiene lugar la punibilidad cuando no se presentan las excusas absolutorias previstas en el ordenamiento de la materia.

Parece curioso, e incluso antagónico que la evolución del derecho penal en la mayoría de los países, después de la segunda Guerra Mundial es hacia el garantismo, al derecho penal ya se le considera como la *última ratio*. En las últimas décadas, los políticos, los académicos y los gobernantes han manifestado su escepticismo sobre el valor preventivo-especial de la pena de prisión, y también respecto de las medidas alternativas que no llevan aparejada la privación de la libertad del individuo. Por ende, la línea a seguir por la política criminal humanitaria es la adaptación de la sanción a la personalidad del delincuente, ampliar su tratamiento en libertad, apoyar la medida dotada de un sistema de asistencia social, así como recordar a la sociedad su corresponsabilidad con las personas que han llegado a delinquir.¹⁶² En términos generales, lograr la readaptación social del delincuente con métodos distintos a los utilizados en las prisiones, pues el sistema penitenciario ha demostrado su ineficacia, en éste rubro.

No pude encontrar autor que con mejores palabras pudiera justificar la utilización de la pena como una sanción por conductas humanas, cuando escribe: “*E/*

¹⁶² **JESCHEK**, Hans-Heinrich. Op. Cit. . p, 15.

derecho es una ordenación de conductas humanas que se imponen coactivamente. Cuando el ordenamiento jurídico estima que la conducta impuesta tiene un interés social, porque su inobservancia lesiona intereses humanos elevados a la categoría de bienes jurídicos, utiliza para conminarlos el más potente instrumento de coacción jurídica de que dispone: La pena. Surge así una rama del Derecho a la que, por la especialidad de la consecuencia con que sanciona la infracción de sus preceptos, se denomina Derecho Penal.”¹⁶³

Por el contrario, el sistema sancionatorio de las leyes administrativas ha evolucionado hacia la penalización de conductas que atacan los intereses de particulares o de la administración pública con penas, ya no con sanciones administrativas, puniendo con la cárcel a su infractor.

Para evitar los excesos del gobierno en el uso de la punición, que atenta contra la seguridad jurídica de los gobernados, es necesario que se anude el ilícito penal a la lesión de un bien jurídico que por su especial valor debe ser defendido las medidas más enérgicas permisibles por el derecho.¹⁶⁴

5.2 INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA, SU DEFINICIÓN Y DIVERSAS ACEPCIONES

¹⁶³ CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido.- Op. Cit p, 25.

¹⁶⁴ VON LISZT, Franz, “Tratado de derecho penal”, Tomo III. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México; 2003. pp, 197 a 204.

Acto positivo o negativo.- Para que exista una infracción administrativa debe haber una conducta humana, dolosa o culposa, a través de la cual se violan los preceptos de la normatividad administrativa, que le impone la obligación de dar, hacer o no hacer, que se evidencia como un incumplimiento a sus obligaciones de carácter administrativo.

Los sujetos intervinientes.- Se trata del sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero es siempre el autor de la conducta antijurídica, puede ser persona física o moral. El sujeto pasivo siempre será un órgano de la administración pública de cualquier esfera de gobierno; esta debe resultar lesionada en sus intereses o patrimonio, por lo que dicha autoridad tiene la potestad de imponer la sanción establecida en la ley de acuerdo a la gravedad del ilícito (principio de proporcionalidad). Otro sujeto pasivo puede ser la sociedad en su conjunto, cuando se lesionan bienes jurídicos inherentes a la misma, tales como la paz social y la seguridad de sus miembros.

El objeto de la infracción.- Es la conducta indebida desplegada por el sujeto activo, que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo, que al ser descubierta por la autoridad gubernamental competente provoca que actúe en consecuencia mediante la imposición de una sanción, previos los trámites legales que garanticen al gobernado ser escuchado en su defensa.

El resultado de la infracción.- Es decir, el daño ocasionado al Estado o a la sociedad, que incide en su patrimonio, en la prestación de los servicios públicos

que obligadamente presta. Por ello, se le equipara a un daño material o a un peligro de daño que corre el interés social.

Sanción administrativa.- Es el resultado y consecuencia de la conducta antijurídica del sujeto activo, en contravención a las leyes de la materia, por lo que a la autoridad no le deja otra opción que sancionar dicha conducta, imponiendo una medida coercitiva.

Narciso Sánchez Gómez ha adecuado los elementos del delito a la materia administrativa, contemplando como elementos de la infracción administrativa la relación causal entre la conducta del agente y el daño producido, la acción y la omisión (conducta), antijuridicidad; causas que justifican la infracción como si se tratara de causas excluyentes de culpabilidad; imputabilidad, culpabilidad y punibilidad.¹⁶⁵

Si bien es cierto, la norma jurídica debe estar dotada de sanción, no significa que la sanción deba tener las mismas consecuencias jurídicas en los distintos campos del quehacer jurídico. En esa tesitura, son distintos los efectos de la responsabilidad laboral, civil, mercantil, parlamentaria, administrativa y penal. La esencia de cada una de las sanciones es lo que caracteriza y uno de los elementos que justifican la autonomía de cada una de las disciplinas jurídicas. Por ello, el derecho penal se caracteriza por sus sanciones y los efectos que las

¹⁶⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso.- Segundo curso de derecho administrativo. Op. Cit.pp, 381 a 383.

mismas persiguen, que deben ser distintas, sin duda alguna a las que siguen las del orden administrativo.

5.3 ARTÍCULOS 13, 21 y 102 CONSTITUCIONALES

“Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

En cuanto a esta disposición constitucional se destaca que todos debemos tener una igualdad jurídica establecida de acuerdo al juicio de las autoridades competentes y siguiendo el debido proceso, sin darle prioridad a determinadas personas incluyendo a servidores públicos o militares.

“Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no

pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

Por su importancia, por la gravedad inherente a las mismas por la exhaustividad en la valoración de las pruebas, por el conocimiento científico y práctico, que requiere la labor de juzgar es que las penas solo las pueden imponer las autoridades jurisdiccionales. Se debe de dejar de ver el vocablo de pena como una mera etiqueta con que se cataloga la sanción penal; realmente lo importante es la esencia de dicha sanción, toda vez que no importa si se le llama pena o sanción administrativa a la privación de la libertad, pues para el gobernado sabe a lo mismo. Lo verdaderamente importante es junto a la toma de medidas que no sean de corte legislativo, crear una política penal y administrativa en que en base de métodos objetivos se determine claramente, cuales bienes jurídicos, por su importancia, merecen ser titulados por el ordenamiento penal y aquellos que no

estén incluidos será porque a través de otras medidas coercitivas menos drásticas se puede tutelar cabalmente. Es mas debido a que el constituyente concibe de forma distinta una sanción administrativa con una pena es que a las primeras las hace menos drásticas, y en ese sentido una multa administrativa que se pretenda imponer a un obrero, trabajador o jornalero, no podrá ser mayor al importe de un día de salario, y cuanto se trate de trabajadores no asalariados, la multa no podrá exceder al equivalente de un día de su ingreso. Esto último no podrá acontecer en el caso de la pena, ya que como se vio a lo largo del presente trabajo las penas guardan una esencia preventiva y sancionadora al mismo tiempo que como tratan de proteger los más valiosos bienes jurídicos, su protección no se puede reducir para nada a ese monto. Dicho en otras palabras la multa que se imponga a una persona que pone en peligro la vida de otro no se puede reducir a un día de jornal, así como tampoco la violación a una norma administrativa, como en el caso de la violación a un reglamento de transito, o una de carácter tributario no puede llevar implícita la privación de la libertad del individuo; ambas hipótesis son absurdas y extremistas.

En síntesis, se debe encontrar un adecuado equilibrio entre el garantismo y la represión. Un estado democrático de derecho no puede tolerar los abusos en el poder, pero eso no significa que deba permanecer la impunidad del que delinque; se debe encontrar una formula o varias que de forma razonable logren surgir políticas públicas en que se proteja el estado de derecho de manera efectiva. Esto es cierto de que crear delitos y a todos ellos se les desee sancionar con la prisión no es razonable, no es adecuado, ni es eficaz, tal y como se puede ver

en nuestra realidad penitenciaria y administrativa. Imaginación y creatividad legislativa, ejecutiva y judicial es lo que se requiere, no represión como se ha vivido en los últimos tiempos.

A continuación se hará un ejercicio ejemplificativo en que se desentrañe de algunos artículos constitucionales el bien jurídico que se debe proteger., y dentro del marco de la razón se intuya y se pondere la clase de sanción jurídica que se debe de imponer para su protección.

En el artículo 1° de nuestra constitución se afirma que esta prohibida categóricamente la esclavitud, la protección del bien jurídico que entraña se puede lograr a través de las leyes laborales, civiles, mercantiles y administrativas a través de las cuales se proteja el trabajo de las personas, se les retribuya a decorosamente por su trabajo, que con el salario que perciban logren la satisfacción de sus necesidades básicas y se evite su explotación.

Para proteger el derecho a la educación gratuita postulado por el artículo 3° constitucional se debe hacer a través de leyes administrativas con sanciones de la misma índole, a través de las leyes del trabajo indirectamente, y todo ello de una forma armónica, en donde el derecho penal debe de estar ausente.

El derecho de todo ser humano, a gozar de un medio ambiente adecuado debe de ser protegido y sancionado con leyes y sanciones de carácter administrativo, o través de un derecho penal garantista; con ello quiero decir que aunque el bien jurídico que se protege es nuestro propio planeta, sin el cuál no podríamos vivir,

con las penas privativas de la libertad no se puede evitar su eficaz protección, si con las multas, si con el trabajo comunitario, si mediante el ordenamiento civil, por la responsabilidad del individuo que atenta contra de nuestros mantos acuíferos, las especies animales y vegetales, las que dependen otros seres vivos del planeta que compartimos con otras especies. Me pregunto yo ¿en que ayuda la cárcel, en estos casos?

El artículo 6° constituye una garantía para la manifestación de las ideas, que solo puede cuartarse por la autoridad judicial o administrativa cuando se ataque la moral los derechos de tercero, se provoque algún delito se perturbe el orden publico. De acuerdo a este ordenamiento constitucional, existen distintas vías, para proteger el derecho a la información,¹⁶⁶ el vocablo información significa la transmisión o comunicación de conocimientos de datos a quien carecen de ello. Esencialmente, la información esta constituida por el conjunto de datos y conocimientos sobre algún tema, resulta ser el contenido de toda comunicación y al mismo tiempo el derecho a la intimidad,¹⁶⁷ el derecho al honor,¹⁶⁸ y a la propia imagen de las personas¹⁶⁹. Todos estos bienes deben ser protegidos

¹⁶⁶ Cfr.- El colegio de México “ Diccionario de Español usual en México” centro de estudios lingüísticos y literarios del colegio de México , 1996, Pág.510

¹⁶⁷ *Castán Tobeñas* considera que el honor uno de los bienes jurídicos más apreciados de la personalidad humana, al grado de considerarlo el que encabeza todos los demás valores. Autor citado por: **CONCEPCIÓN RODRÍGUEZ**, José Luis.- “Honor, intimidad e imagen. El análisis jurisprudencial de la L.O. 1/1982”, Bosch, casa editorial. España; 1996.P.29.

¹⁶⁸ Intimidad y honor son realidades intangibles cuya extensión viene determinada en cada sociedad y en cada momento histórico y cuyo núcleo esencial en sociedades pluralistas ideológicamente heterogéneas deben determinar los órganos del Poder Judicial. Esta delimitación de los hechos y de sus efectos es el punto de partida para el juicio de este Tribunal.” **SARAZA JIMENA**, Rafael.- “Libertad de expresión e información frente al honor, intimidad y propia imagen”, Editorial Aranzadi. España; 1995. P. 113.

¹⁶⁹ Tan es un derecho personalísimo de la identidad humana, que el ámbito de protección del derecho a la imagen es sumamente amplio; es decir, podemos encontrar tutela de éste bien jurídico a través de normas del derecho constitucional (en el caso de España), por normas del derecho penal, civil y hasta laboral.

preferentemente por leyes civiles y administrativas y en los últimos casos a través de la legislación penal. A pesar de la importancia que tienen estos derechos en nuestra actual vida democrática, debe ser el derecho penal, *la ultima ratio* sin lugar a dudas.

Ese ejercicio se puede realizar con todos los Artículos Constitucionales, para luego desprenderse a las leyes secundarias y de acuerdo a una política penal que sea racional, objetiva y unificada (es decir con un mismo criterio), se pueda advertir la naturaleza de la sanción que se requiere para la protección de cada bien jurídico dejando atrás una política penal y administrativa de meras etiquetas.

Artículo 102. *"... Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.*

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

El procurador General de la República y los procuradores de los estados son titulares del Ministerio Público en sus respectivos ámbitos de competencia. Ellos están encargados de la procuración de justicia penal, detentan el monopolio del ejercicio de la acción penal, representan a la víctima u ofendido y a la sociedad de las conductas sancionadas por las leyes penales. En tal virtud, a ellos corresponde solicitar a las autoridades jurisdiccionales la imposición de las penas en los asuntos en que intervienen con dicho carácter de autoridad persecutora de los delitos

5.4 LA INTERRELACIÓN ENTRE ELLOS

La principal relación entre los preceptos citados en el punto anterior es la división de funciones entre la procuración y la administración de justicia penal, pero al mismo tiempo es la base constitucional que diferencia entre la infracción

administrativa de la sanción penal. Si bien es cierto, el texto del articulado no es suficiente para profundizar en todos aquellos aspectos anteriores a la norma, si nos dan la pauta para tener como premisa que la pena y la sanción penal tienen distinta naturaleza jurídica. Afirmar que la sanción administrativa y la pena tan solo se diferencian en el órgano que lo emite es asumir una visión miope de la problemática planteada en la presente tesis. Sus diferencias radican en la sustancia de la sanción, en el principio de división de poderes, reposa en aspectos axiológicos y epistemológicos.

Las causas y razones de la sanción administrativa son distintas a las que soportan el origen de la sanción penal. Aunque comparten algunos aspectos como “el principio de estricto derecho” sus diferencias permiten crear una política administrativa garantista que sustituya el terrorismo administrativo, la amenaza, la violencia, la coacción y la arbitrariedad, por la prevención y la razón.

CONCLUSIONES

Primera.- La sanción es producto de un acto de gobierno. Solo a las autoridades estatales corresponde el establecimiento, la solicitud y la imposición de sanciones. La sanción como característica del derecho y de la norma la podemos encontrar, tanto en el derecho penal como en el administrativo, así como en todas las ramas del derecho.

Segunda.-Haber abordado los conceptos de derecho administrativo y derecho penal ha sido de mucha utilidad para encontrar las coincidencias y diferencias de la sanción administrativa y la sanción penal; sus orígenes, sus causas y los fines que persigue cada una de estas disciplinas jurídicas y ramas del derecho a las que se les reconoce autonomía.

Tercera.- El concepto de delito es al derecho penal lo mismo que la infracción administrativa al derecho administrativo; sin embargo la gravedad de la conducta del agente es distinta, están en distinto grado, aunque los bienes jurídicos tutelados puedan ser los mismos.

Cuarta.-El principio de legalidad opera para la imposición de la pena como para la imposición de la sanción administrativa. Con ello quiero decir que tanto la autoridad jurisdiccional como la administrativa deben motivar y fundamentar la resolución en que apoye la imposición de su sanción, con estricto apego a la ley. En tal virtud, la autoridad que se encargue de imponer el pago de una

contribución se debe apegar a derecho, lo mismo para quien se encargue de la imposición de la pena.

Quinta.- Las principales características de los actos administrativos, entre los que se encuentran las sanciones son: Presunción de legalidad, ejecutoriedad, irretroactividad y revocabilidad. Respecto a ésta última característica hay que señalar que la pena y la sanción administrativa son sujetas de revisión por órgano jurisdiccional; si bien es cierto que la primera surge de actos fuera de proceso, para que sea ejecutable el gobernado tiene la opción de que el acto de molestia sea revisado por los órganos jurisdiccionales competentes (Tribunales de lo contencioso administrativo y tribunales federales en materia administrativa).

Sexta.- Así como la pena es consecuencia de la comisión de un delito, la sanción administrativa es consecuencia de la infracción administrativa; aunque los bienes jurídicos tutelados pueden ser coincidentes, no es así en todos los casos.

Séptima.- Algunos doctrinarios y políticos han propuesto en los últimos años un sistema alternativo de penas al de prisión, cuando la privación de la libertad no exceda de los seis meses. Entre las medidas que se proponen está el sistema de vigilancia telemática y los trabajos en beneficio de la comunidad entonces hay que concluir que la privación de la libertad hasta por 36 horas por haber infringido normas administrativas no cumple en absoluto con las expectativas de la ciudadanía. A nadie le es útil recluir a una persona por la simple infracción de

normas administrativas que no atacan bienes fundamentales del hombre. Su imposición es sin duda una muestra represiva por parte de la autoridad administrativa, toda vez que no cumple con funciones de readaptación, de prevención, ni retributivos, sino de mera intimidación.

Octava.- Si se atendiera al principio de proporcionalidad de la sanción, entonces podríamos encontrar límites claros entre la sanción administrativa y la sanción penal. La graduación de los distintos tipos de sanciones sería otra de las características propias de cada rama del derecho, y en razón de ello diferenciar sustancialmente la sanción administrativa de la pena.

Novena.- Por el momento, el derecho penal administrativo solo tiene lugar en la academia y cumple fines meramente didácticos. Si en cierto momento de la historia llega a gozar de autonomía tendrá su base principalmente, en el derecho penal, aunque los delitos y su punibilidad estén previstos en distintos ordenamientos administrativos.

Décima.- Se debe poner fin a un Estado de Derecho en que importen más las etiquetas que la naturaleza intrínseca de las instituciones. La pena, por su gravedad solo puede ser impuesta por el juez después de la consecución de un proceso en que se respete fehacientemente la garantía de audiencia del procesado. La infracción administrativa se impone cuando se dañan o ponen en riesgo bienes jurídicos de menor trascendencia para el ser humano, motivo por

el cual, los órganos de la administración pública las pueden imponer sin que haya un proceso jurisdiccional de por medio.

Undécima.- Desde el punto de vista orgánico la imposición de sanciones administrativas y de las penas atiende al principio de división de poderes plasmado en nuestro artículo 49 constitucional, mismo que encuentra su base ideológica en las exposiciones de *Jhon Locke y Montesquieu*, durante los siglos XVII y XVIII. A pesar de ello, la autoridad jurisdiccional si está facultada para imponer sanciones administrativas pero la autoridad administrativa está imposibilitada a imponer penas.

Duodécima.- El artículo 21 de la Constitución General de la República es el fundamento que soporta la distinción orgánica entre quien impone las penas y quien impone sanciones por la infracción de leyes y reglamentos administrativos. La relación que guarda el artículo 21 con el 13 constitucional es que en el segundo de los citados reposa el Poder Judicial amén de las disposiciones contenidas en los artículos 94 a 107 y 122 de la Norma Fundamental. Sin embargo los artículos 21 y 102, apartado "A" son claros al separar las funciones que atienden a la procuración de la administración de justicia penal.

BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN, Ángel Manuel, “El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales”, Editorial Tecnos. España; 1992.

ACOSTA ROMERO, Miguel “Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso” .Décimo segunda edición. Porrúa. México; 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 15^a edición. Porrúa. México; 2000.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, “Derecho Parlamentario”, J.M. Bosch editor. España; 2000.

ALVAREZ GARCIA, Francisco Javier, “Consideraciones sobre los fines de la pena en el ordenamiento constitucional español”, Editorial Comares, España 2001.

ANTÓN Oneca, José y Rodríguez Muñoz JI. Volumen I , “Derecho penal. Parte general”, editorial Grafica administrativa, España 1949.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, “Derecho fiscal” décimo tercera edición. Editorial Themis. México; 1998.

ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional” editorial harla. México; 1999.

ARZOLA, Alejandro, “Cátedra de derecho penal”, Venezuela; 2000.

BARRITA LÓPEZ, Fernando, “Delitos, sistemáticas y reformas penales”, Editorial Porrúa. México; 1995.

BECCARIA, Cersare Bonessano, Marques de “tratado de los delitos y las penas “ Porrúa, México 1982.

BERLÍN VALENZUELA Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de cultura económica. México; 1995.

BETEGON, Jerónimo, "La justificación del castigo", Centro de estudios constitucionales, México 1992.

BIELSA, Rafael, "Sobre lo contencioso administrativo", 3ª edición. Librería y editorial Castellvi. Argentina; 1964.

BONNECASE, J. "La Escuela de la Exégesis en derecho civil." Vol. XII, Porrúa, México, año 1989.

BOTASSI, Carlos Alfredo, "Derecho administrativo ambiental", Librería editora platense. Argentina; 1997.

BRAÑES, Raúl, "Manual de derecho ambiental mexicano", 2ª edición. Fondo de cultura económica. México; 2000.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, "Derecho procesal fiscal. Regímenes federal y distrital mexicanos", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional mexicano" duodécima edición. Porrúa. México; 1999.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. "Derecho administrativo I", 5ª edición. Editorial estudiantil Fénix. Guatemala; 2002.

CALVO GARCÍA, Manuel. "Los fundamentos del método jurídico." Editorial Tecnos, España, 1994.

CAMPOSECO CADENA, Miguel, "de las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)", Cámara de Diputados LVI legislatura. México; 1990.

CARBONELL, Miguel y Susana Thalía **PEDROZA DE LA LLAVE**, “Elementos de técnica legislativa”, UNAM. México; 2000.

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y **CARRANCÁ Y RIVAS**, Raúl, “Derecho penal mexicano. Parte general”, 20ª edición. Porrúa. México; 1999.

CARRARA, Francesco “Programa de curso de derecho criminal” Tomo II, traducido por Sebastián Soler 10ª. Editorial De palma, Argentina 1944.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, “Derecho fiscal constitucional” cuarta edición. Oxford University Press. México; 2000.

CONCEPCIÓN RODRÍGUEZ, José Luis.- “Honor, intimidad e imagen. El análisis jurisprudencial de la L.O. 1/1982”, Bosch, casa editorial. España; 1996.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido, “Derecho penal. Parte general”, 2ª edición. Editorial Colex, España; 1990.

CRUZ AGÜERO, Leopoldo de la, “El término constitucional y la probable responsabilidad penal”, 2ª edición. Porrúa. México; 2000.

CUELLO CALÓN Eugenio “La moderna penóloga”, Editorial Boch, España 1974.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, “Elementos de derecho administrativo, editorial Limusa, México 1986.

DÍAZ ARANDA, Enrique, “Derecho penal, parte general”, Porrúa y UNAM. México; 2002.

FERNÁNDEZ ARENA, José Antonio, “El proceso administrativo”, Editorial Diana, México, 1979.

FERRAJOLI, Luigi, “Derecho y razón. Teoría del garrantismo penal”, 4ª

edición, Editorial Trotra, traducido por Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel y Carlos Bayón Mohino, España; 2000.

FLORES ZAVALA, Ernesto, “Finanzas publicas mexicanas” trigésimo primera edición. Porrúa; México 1995.

FRAGA, Gabino, “Derecho administrativo”, 38ª edición. Porrúa. México; 1998.

GAMAS TORRUCO, José, “Derecho Constitucional mexicano” Porrúa y UNAM. México; 2001.

GÁMIZ PARRAL, Máximo, “Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas”, UNAM. México; 2003.

GARCÍA MAYNEZ Eduardo, “Introducción al estudio del derecho”, Porrúa. México; 1985.

GARCÍA MORILLO, Joaquín y **MONTERO GIBERT**, José Ramón, “El control Parlamentario”, Editorial Tecnos. España; 1984.

GARRIDO FALLA, Fernando.- Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas.- Revista de la Administración Pública, Madrid, España, año X, No. 28.

GONZÁLEZ DE LA VEGA Francisco, “Derecho Penal Mexicano los delitos”, 28ª. Edición, editorial Porrúa México 1996.

GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, “Derecho penal mexicano. Parte general y parte especial”, 4ª edición. Porrúa. México; 1997.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, “La justicia tributaria en México” Editorial Jus. México; 1982.

GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo”, 7ª edición. Porrúa y

UNAM. México; 2004.

GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel, “Introducción al estudio del derecho ambiental”, 3ª edición, Porrúa, México; 2000.

HALLIVIS PELAYO, Manuel, “Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México” Tax editores. México; 2000.

HASSEMER, Winfried y **MUÑOZ CONDE**, Francisco, “Introducción a la criminología”, Editorial Tirant lo Blanch, España 2001.

HERRERA MOLINA, Pedro, “Derecho tributario ambiental”, Marcial Pons. España; 2000.

ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL Olga “Análisis lógico de los delitos contra la vida y la integridad corporal.” UNAM.

JAÉN VALLEJO, Manuel, “sistema de consecuencias jurídicas del delito: Nuevas perspectivas”, UNAM, México 2002.

JELLINEK, George, “Teoría general del Estado”, Compañía editorial continental. México; 1956.

JESCHSK, Hans-Heinrich, “Tratado de derecho penal, parte general”, 5ta. Edición, traducida por Miguel Olmedo Cardenete , Editorial Comares, España Diciembre del 2002.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, “Introducción al estudio de la teoría administrativa”, Fondo de cultura económica, México, 1974.

KELSEN, Hans, “Teoría general del derecho y del Estado” traducido por Eduardo García Maynez. Textos universitarios UNAM. México; 1983.

LARES ROMERO, Víctor Hugo. “El derecho de protección a los consumidores

en México” UAM. México; 1991.

Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal

LOCKE, John. “Tratado del Gobierno Civil”, Traducido por Amando Lázaro Ros, Aguilar editora, Argentina; 1963.

LOMELO CEREZO, Margarita, “Derecho fiscal represivo” Editorial Porrúa, México 1997.

LOPÉZ BETAUNCOURT Eduardo “Teoría del delito” Editorial, Porrúa, México 1994.

LÓPEZ PORTILLO Y WEBER, José, “El petróleo de México”, Fondo de cultura económica. México; 1995.

LUZON CUESTA, José Maria, “Compendio de derecho penal. Parte general”, 4ta. Edición, Editorial dykinson, España 1990.

MAGGIORE, Giuseppe, “Derecho penal”, 2ª edición, Vol. I, editorial Temis, Colombia; 1989.

MALO CAMACHO, Gustavo, “Derecho penal mexicano”, 4ª edición. Porrúa. México; 2001.

MARLBERG, R. Carre de, “Teoría general del Estado”, UNAM y Fondo de cultura económica. México; 1998.

MEZGER, Edmund, “Modernas orientaciones de la dogmática jurídico-penal”, Traducido por Francisco Muñoz Conde. Editorial Tirant Lo Blanch. España; 2000.

MONTERO GILBERT, José Ramón y **GARCÍA MORILLO**, Joaquín, “El Control Parlamentario”, Editorial Tecnos. España; 1984.

MONTESQUIEU, Charles “El Espíritu de las Leyes”, Traducido por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, editorial Tecnos, España; 1987.

MORA DONATO, Cecilia, “Principales procedimientos parlamentarios”, LVIII legislatura. México; 2001.

MUÑOZ CONDE, Francisco, “Teoría general del delito”, Editorial Temis. Colombia; 1990.

NUÑEZ AMATO, Pedro, “Introducción a la administración pública I”, Fondo de cultura económica. México; 1974.

OJEDA VELÁZQUEZ Jorge, “Derecho punitivo. Teoría de las consecuencias jurídicas del delito” editorial Trillas, México, 1993.

PINHEIRO, J.D. “La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática”, encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985.

PLACENSIA VILLANUEVA Raúl, “Teoría del delito” UNAM.

PUYO JARAMILLO, Gil Miller, “Diccionario jurídico penal”, Ediciones librería del profesional. Colombia; 1981.

RESENDIZ NÚÑEZ, Daniel (coordinador), “*El sector eléctrico de México*”, Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica. México; 1994.

RIVERA ALVELAIS, Francisco. Sanción de ley o decreto, “Diccionario universal de términos parlamentarios”, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, “Derecho fiscal” Harla. México; 1995.

RODRÍGUEZ R. Libardo, “Derecho administrativo, general colombiano”, 12ª

edición. Temis. Colombia; 2000.

RUBIO LLORENTE, Francisco, “El Control Parlamentario”, Madrid. Cortes Generales; 1985

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Primer Curso de Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México; 1998.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, “Segundo curso de derecho administrativo”, 2a edición, México; 2002.

SANTAOLALLA, Fernando, “Derecho Parlamentario español”, Editorial Espasa Calpe. España; 1990.

SARAZA JIMENA, Rafael.- “Libertad de expresión e información frente al honor, intimidad y propia imagen”, Editorial Aranzadi. España; 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho administrativo, primer curso”, 17ª edición. Porrúa. México; 1996.

SOLER, Sebastián, Tomo II “ Derecho penal Argentino”, editorial tipográfica Argentina 1956.

TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho constitucional mexicano.” 33ª edición, Porrúa, México, 2000.

VON LISZT, Franz, “Tratado de derecho penal”, Tomo III. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México; 2003

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Derecho penal, parte general”, Porrúa. México; 2001.

LEGISLACIÓN

- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal para el Distrito Federal
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
- **OVALLE FAVELA**, José, “Comentarios a la Ley Federal de Protección al consumidor”, Mac Graw-Hill. México; 1994.

DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Diccionario de derecho constitucional. Garantías y amparo” sexta edición. Porrúa. México; 2000.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal”. 2a edición. Tomo I. Porrúa; México; 1989.

GOLDSTEIN, Raúl, “Diccionario de derecho penal”, Bibliográfico OMEBA. Argentina; 1962.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1996.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999.

NAVA NEGRETE, Alfonso y **QUIRÓZ ACOSTA**, Enrique, “Diccionario de derecho administrativo”, Porrúa y UNAM. México; 2003.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho administrativo, “Diccionario de derecho administrativo”, Porrúa y UNAM. México; 2003.

PINA VARA, Rafael de, “*Diccionario de los órganos de la Administración pública federal*”, Editorial Porrúa. México; 1983.

HEEMEROGRAFÍA

MONTOYA MELGAR, Alfredo.- Civitas Revista española del derecho del trabajo, España, 1996.